

MEM
645

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**L'IMPACT DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE QUÉBÉCOISE SUR LES
OBJECTIFS DU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES
COMMUNAUTAIRES : UNE ÉVALUATION AXÉE SUR LES CONCEPTS
VALORISÉS PAR LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC**

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE



PAR

SIMON GAYADEEN

SEPTEMBRE 2006

[MONTREAL]

Remerciements

L'auteur tient à remercier chaleureusement M. Patrik Marier, professeur à l'Université Concordia et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada sur les politiques gouvernementales comparatives. M. Marier a supervisé l'ensemble de ce mémoire et ses commentaires judicieux et pertinents ont permis d'enrichir considérablement le contenu et la qualité de ce travail. Merci beaucoup Patrik d'avoir été mon directeur, ta patience et ta rigueur ont été très appréciées.

Sans nommer explicitement l'ensemble des personnes concernées, l'auteur tient également à remercier affectueusement sa famille et ses amis pour leur soutien continu tout au long de cette recherche. Celle-ci n'aurait pu être menée à terme sans leur appui et leur encouragement inconditionnel. Merci à vous tous de m'avoir supporté durant cette période importante.

Finalement, l'auteur conserve ses derniers remerciements pour une personne spéciale, une personne sans qui il n'aurait probablement jamais eu la chance d'atteindre ce niveau académique. Cécile, je te serai toujours reconnaissant pour ton influence positive tout au long de mes études. Tu auras été un modèle, un guide et une source d'inspiration...merci du fond du cœur.

Reçu
6 mars 07

Reçu

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	III
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX.....	VII
INTRODUCTION.....	8

SUJET DE RECHERCHE ET PROBLÉMATIQUE

CHAPITRE I

DEUX COMPOSANTES IMPORTANTES DE L'ADMINISTRATION

PUBLIQUE QUÉBÉCOISE	11
1.1 Les relations entre fonctionnaires et parlementaires	11
1.2 Le fonctionnement d'une organisation bureaucratique publique	15

CHAPITRE II

LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET LE NOUVEAU MANAGEMENT

PUBLIC.....	21
2.1 Les dysfonctions du modèle bureaucratique et les causes des réformes.....	21
2.2 Les théories économiques	24
2.3 Les théories du management.....	27
2.4 Le Nouveau Management Public	32

CHAPITRE III

L'ENVERS DE LA MÉDAILLE : UNE CRITIQUE DU NOUVEAU

MANAGEMENT PUBLIC ET DES SES FONDEMENTS THÉORIQUES

3.1	Critique des théories économiques.....	39
3.1.1	Le Public choice	39
3.1.2	La théorie des coûts de transaction	44
3.1.3	La théorie du Principal-agent	45
3.2	Critique des théories du management	46
3.2.1	La séparation entre élaboration et implantation des politiques	50
3.2.2	L'empowerment	52
3.2.3	Citoyen = consommateur	53
3.2.4	Le leadership	55
3.3	Critique du Nouveau Management Public	56
3.3.1	Une organisation publique n'est pas une organisation privée.....	56
3.3.2	Le Nouveau management public n'est pas politiquement neutre	59

CHAPITRE IV

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE QUÉBÉCOISE ET LE NOUVEAU
MANAGEMENT PUBLIC..... 63

4.1	La Loi sur l'administration publique et le Nouveau Management Public	64
4.1.1	Hands-on professional management	64
4.1.2	Explicit standards and measures of performance	65
4.1.3	Greater emphasis on output controls	66
4.1.4	A shift to disaggregation of units in the public sector	66
4.1.5	A shift to greater competition in the public sector	67
4.1.6	A stress on private sector styles of management practice	68
4.1.7	A stress on greater discipline and parsimony in resource use	69

CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE

CHAPITRE V

LA DESCRIPTION DU PROGRAMME, LES CONCEPTS RETENUES ET LA
QUESTION DE RECHERCHE..... 72

5.1	Le Programme de soutien aux organismes communautaires	72
5.2	Les concepts utilisés et la question de recherche	73

CHAPITRE VI

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE..... 78

6.1	Les modèles d'évaluation.....	78
6.2	Questions d'évaluation et indicateurs	83
6.3	Méthodes de collecte de données et sources d'informations	88

ANALYSE

CHAPITRE VII

ANALYSE DES INFORMATIONS RECUEILLIES..... 91

7.1	La Loi sur l'administration publique et la gestion plus économique et efficiente du Programme de soutien aux organismes communautaires	92
7.1.1	L'économie.....	92
7.1.2	Impacts de la LAP sur les aspects économiques du PSOC	95
7.1.3	L'efficience	95
7.1.4	Impacts de la LAP sur l'efficience du PSOC	104
7.2	La Loi sur l'administration publique et la gestion plus efficace du Programme de soutien aux organismes communautaires	105

7.2.1	L'efficacité	107
7.2.2	Impacts de la LAP sur l'efficacité du PSOC.....	120

CONCLUSION

CONCLUSION, PORTÉE ET LIMITES DE CE MÉMOIRE.....	124
--	-----

ANNEXE A

QUESTIONNAIRE DISTRIBUÉ AUX COORDONNATEURS(TRICES) D'ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	130
--	-----

ANNEXE B

GUIDE UTILISÉ POUR LES ENTREVUES AUPRÈS DES GESTIONNAIRES DU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	132
---	-----

BIBLIOGRAPHIE.....	136
--------------------	-----

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure		Page
6.1	Le modèle <i>input-output</i>	79
6.2	Un modèle d'évaluation à série temporelle.....	82
Tableau		
6.1	Application du modèle input-output pour décrire le Programme de soutien aux organismes communautaires.....	79
6.2	Questions, indicateurs, méthodes de collecte de données et sources d'informations utilisés pour évaluer les concepts du Nouveau Management Public.....	84
6.3	Les impacts attendus de la réforme administrative québécoise sur les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires.....	87
7.1	Montant total des subventions versées aux organismes communautaires par agence (pour la période allant de 1995-96 à 2003-04).....	97
7.2	Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par agence (pour la période allant de 1995-96 à 2003-04).....	100

**L'IMPACT DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE QUÉBÉCOISE SUR LES
OBJECTIFS DU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES
COMMUNAUTAIRES : UNE ÉVALUATION AXÉE SUR LES CONCEPTS
VALORISÉS PAR LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC**

Les vingt dernières années ont été marquées par l'implantation de réformes administratives dans la plupart des pays occidentaux. Le Québec ne fait pas exception à cette règle. En 1999, le gouvernement du Québec publie un énoncé de politique intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens - Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, dans lequel on retrouve les principaux changements administratifs souhaités par le gouvernement de l'époque. Ce document allait mener à l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* (ci-après la LAP) au mois de mai 2000. En choisissant un type de réforme qui est venu à être connu sous le nom de « Nouveau Management Public », la réforme proposée modifie le cadre de gestion de tous les ministères et de tous les organismes gouvernementaux afin qu'ils puissent avoir les moyens nécessaires pour offrir des services de meilleures qualités à moindre coût. De cette manière, elle s'inscrit en continuité avec les différentes mesures appliquées au sein de la fonction publique québécoise depuis le milieu des années 80 (planification stratégique, enveloppes budgétaires fermées, *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, création d'unités autonomes de service). Bien qu'un délai raisonnable soit nécessaire afin d'analyser en profondeur les conséquences d'une modification de cette importance, il n'en demeure pas moins qu'il existe actuellement peu d'évaluations sur l'évolution et les résultats de la réforme administrative adoptée en 2000. Ce mémoire vise à évaluer celle-ci à partir de ses impacts sur les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires (ci-après le PSOC).

Cette recherche se divise en quatre parties. La première englobe le sujet de recherche et la problématique et concerne les chapitres 1 à 4. Le premier chapitre explique la dynamique qui existe entre les fonctionnaires et les parlementaires ainsi que le fonctionnement des organisations publiques. Le deuxième chapitre porte sur les causes des réformes administratives ainsi que les théories économiques et managériales qui ont contribué à façonner ce qui est devenu le « Nouveau Management Public ». Le chapitre trois est une synthèse des critiques adressées à ces théories ainsi qu'à cette forme de gestion administrative. Finalement, le quatrième chapitre fait le lien entre le Nouveau Management Public et la réforme administrative québécoise afin de constater le degré d'adéquation entre l'ensemble de ses prescriptions et leurs applications au Québec.

La seconde partie de ce mémoire porte sur les concepts et la méthodologie de ce mémoire et se rapporte aux chapitres 5 et 6. À partir de la description du programme qui sera utilisé dans le cadre de ce mémoire, le chapitre cinq énonce la question de recherche et décrit les concepts du Nouveau management Public retenus pour évaluer l'impact de la réforme administrative québécoise sur les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires. Le chapitre six porte sur la méthodologie utilisée et présente les modèles employés, les questions d'évaluation, les indicateurs, les méthodes de collecte de données et les sources d'information.

La troisième partie est analytique et comprend le chapitre 7. Ce chapitre examine les informations recueillies afin de pouvoir porter un jugement crédible sur les impacts de la réforme sur les objectifs du programme choisi pour cette recherche.

Finalement, la quatrième partie fait le résumé de ce mémoire en expliquant sa portée et ses limites ainsi que les leçons à retenir de la réforme administrative québécoise.

La contribution académique de cette recherche est d'apporter des éclaircissements sur l'impact des réformes administratives basées sur le Nouveau Management Public. En utilisant le Programme de soutien aux organismes communautaires comme unité d'analyse pour évaluer la réforme administrative québécoise, il sera plus facile de porter un jugement sur les bienfaits et les lacunes associés à cette nouvelle approche de gestion.

PREMIÈRE PARTIE

SUJET DE RECHERCHE ET PROBLÉMATIQUE

CHAPITRE I

DEUX COMPOSANTES IMPORTANTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

1.1 Les relations entre fonctionnaires et parlementaires

Les réformes administratives touchent plusieurs aspects important de notre vie politique, économique et sociale. Au Québec, la réforme adoptée en 2000 visait principalement à modifier la relation entre les élus et les fonctionnaires ainsi que le fonctionnement des organisations publiques. Pour cette raison, ces deux composantes seront expliquées afin de comprendre qu'elle était la situation administrative du Québec avant la LAP. Cette section portera sur la relation entre les parlementaires et les fonctionnaires. Toutefois, il serait plus précis de parler davantage des relations avec les « hauts fonctionnaires » car il est rare de voir un ministre descendre très bas dans l'échelle hiérarchique pour aller chercher des informations ou des conseils. Au Québec, bien que le titre officiel de haut fonctionnaire n'existe pas, celui-ci fait habituellement référence aux sous-ministres, sous-ministres associés et adjoints ainsi qu'aux dirigeants d'organisme. Avant d'approfondir le sujet des relations, une notion importante mérite d'être soulignée, celle de la responsabilité ministérielle.

L'Assemblée nationale du Québec, comme le Parlement à Ottawa, trouve ses origines dans les institutions démocratiques anglaises. Notre régime parlementaire est basé sur le modèle de Westminster, du nom du Parlement britannique, qui contient plusieurs caractéristiques. Parmi celles-ci, la plus importante est probablement le principe de responsabilité ministérielle. Au Québec et au Canada, cette responsabilité se présente sous une forme collective et individuelle (Jauvin, 1997 : 46-47). Elle est collective dans la mesure où elle tient les ministres responsables de l'ensemble de l'action gouvernementale et qu'elle force ceux-ci à soutenir publiquement les décisions prises par le Conseil des ministres ou le Cabinet. Elle est individuelle quant aux actions personnelles du ministre ainsi que celles posées par ses subordonnés au sein du ministère qui lui a été confié. Dans le modèle de Westminster, le ministre et *lui seul* doit répondre de la gestion administrative de son ministère. La responsabilité ministérielle s'exerce pratiquement toujours dans une assemblée législative et elle conduit à un autre principe du modèle de Westminster, celui de

gouvernement responsable : « on parle de gouvernement responsable pour désigner l'obligation pour le Premier ministre et ses collègues de jouir de la confiance d'une majorité des élus du peuple, et de céder leur place si cette confiance leur est retirée » (Massicotte, 2000 : 275). D'une manière plus concrète, un gouvernement responsable détient tous les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la Constitution et des conventions, il prend en charge le programme législatif et il devient le « patron » de l'administration publique.

Certains auteurs critiquent la pertinence du principe de responsabilité ministérielle en ce qui concerne la gestion de l'administration publique. Mercier la qualifie de « fiction juridique » (2002 : 54), tandis que Gow affirme que ce principe est plus symbolique que réel car en plus d'un siècle, seulement deux ministres au Canada ont démissionnés pour une mauvaise gestion de leur portefeuille (2004 : 11). D'autres auteurs soulignent qu'il est illusoire de croire qu'un ministre peut être tenu responsable pour la qualité et l'efficacité de l'ensemble des services offerts par son ministère (Bernier et Hufty, 1997 : 360). La critique essentielle vient du jugement qu'on ne peut tenir une seule personne responsable pour des milliers de gestes qui sont posés quotidiennement par les employés de l'administration publique, des gestes qui sont parfois de nature très complexes et techniques et qui sont souvent commis très loin des centres de décisions. Toutefois, Sutherland et Mitchell rejettent cette critique en soulignant qu'il est possible pour un ministre d'être l'unique responsable de son ministère, même si celui-ci est énorme, car il ne doit s'occuper que de quelques dossiers difficiles à la fois, le reste des tâches administratives suivant leur cours normal (Sutherland et Mitchell, 1997 : 34). De plus, ces auteurs considèrent que le principe de responsabilité ministérielle est une exigence démocratique autant qu'administrative : « il faut éviter de diviser la responsabilité, et donc le pouvoir, entre l'exécutif élu et l'exécutif permanent » (Sutherland et Mitchell, 1997 : 33). Pour eux, seul les ministres ont la légitimité pour répondre des actions commises dans leur ministère. Si des critiques devaient survenir quant à la performance de l'administration publique, la Chambre des communes ou l'Assemblée nationale devraient être l'endroit pour en débattre car seul les politiciens élus ont le pouvoir de renvoyer le gouvernement. Bref, on constate que les avis sont partagés sur la question de la responsabilité ministérielle. Le principe de responsabilité ministérielle nous permet de mieux comprendre la dynamique qui existe entre les ministres et les hauts fonctionnaires au Québec. Les ministres répondent publiquement de la gestion de leur ministère tandis que les fonctionnaires restent anonymes.

Cependant, ce principe ne nous renseigne pas sur la forme de collaboration qui peut exister entre les élus et les hauts fonctionnaires. La typologie classique de Aberbach, Putnam

et Rockman (1981 : 1-23) permet de constater les différentes relations qui peuvent exister au sein des ministères. En s'inspirant de recherches menées sur six pays d'Europe et les États-Unis, ces auteurs ont réussi à dégager quatre « images » pour caractériser les rapports qui existent entre un ministre et son administration. La première, qu'ils ont surnommé *Policy/Administration*, est la plus simple. Elle renvoie à la fameuse dichotomie wilsonienne où les politiciens élaborent les politiques tandis que les hauts fonctionnaires ne font que l'exécuter. La deuxième image est intitulée *Facts/Interests*. Celle-ci porte sur l'idée que tous deux, ministres et fonctionnaires, participent à l'élaboration des politiques, mais que leur contribution est différente. Les politiciens amènent des valeurs, de la sensibilité politique et un équilibre des intérêts particuliers, tandis que les hauts fonctionnaires apportent une expertise neutre sur la politique envisagée. Les auteurs appellent la troisième image *Energy/Equilibrium*. Cette image stipule que politiciens et hauts fonctionnaires participent à l'élaboration des politiques et que *les deux* s'intéressent à l'aspect politique. La grande différence réside dans l'apport de chacun. Alors que les ministres sont concernés par des intérêts diffus provenant de l'ensemble de la société, les fonctionnaires ont une approche beaucoup centrée sur la clientèle du ministère. Les politiciens idéalisent et sont des partisans énergiques de leurs politiques, alors que les fonctionnaires sont davantage pragmatiques et ont une perspective à long terme. Finalement, la quatrième image est appelée *The Pure Hybrid*. Comme son nom l'indique, celle-ci souligne la confusion des rôles entre les politiciens et les hauts fonctionnaires. On assiste à une « politicization of the bureaucracy and a bureaucratization of politics » (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981 : 16).

Dans un chapitre, Bourgault reprend à son compte les images de Aberbach, Putnam et Rockman (1997 : 110-111). Il nomme ces images des modèles fonctionnels de la relation politique entre ministres et hauts fonctionnaires. Pour lui, la première image n'est que théorique, elle ne se retrouve dans aucunes administrations publiques. La deuxième est, selon lui, représentative du système britannique traditionnel. Cela permet de dire que le Québec peut raisonnablement être associé à cette image. La troisième se rattache davantage à la France avec ses grands Corps administratifs, tandis que la quatrième image concerne principalement les États-Unis où politiciens et fonctionnaires, provenant souvent du même milieu, contribuent intimement à l'élaboration des politiques et à la gestion de l'administration.

La forme de collaboration retrouvée entre un haut fonctionnaire et son ministre sera directement influencée par le style d'autorité et de leadership exercé par ce dernier. Bourgault considère qu'il existe trois types de ministres (1997 : 92). Le premier est celui qui, une fois

arrivé chef d'un ministère, se préoccupe davantage des relations publiques et des « perks » de sa fonction en laissant une grande marge de manœuvre aux fonctionnaires pour concevoir et implanter les politiques. D'autres par contre utilisent leur position pour participer activement à la vie de leur administration afin de faire avancer des dossiers qu'ils considèrent importants. À ce moment, la relation est beaucoup plus étroite entre les politiciens et les employés de l'État. Selon Bourgault, la majorité des ministres se situeraient entre ces deux catégories. Mais peu importe la personnalité de la personne responsable du ministère, les ministres ont des attentes envers leur haute fonction publique qui sont plutôt constantes, particulièrement en ce qui concerne les sous-ministres (Bourgault et Carroll, 1997 : 98-99). D'abord, sur le plan professionnel, ces derniers doivent être des excellents gestionnaires, capables de travailler calmement sous pression et ayant un très bon jugement. Ensuite, sur le plan du contenu, les ministres désirent avoir des sous-ministres créatifs quant à l'élaboration des politiques et rigoureux quant à l'évaluation de celles-ci. En ce qui concerne l'éthique, on s'attend à ce que les hauts fonctionnaires soient loyaux envers les ministres, neutres politiquement et capables de repérer les failles dans les projets de ces derniers. Finalement, les ministres s'attendent à ce que leur autorité soit respectée et que les sous-ministres aient une certaine compatibilité avec leurs orientations politiques. En bout de ligne, le rôle des hauts fonctionnaires peut se résumer par leurs rôles d'administrateur, de concepteur de politiques, de gestionnaire de la corporation gouvernementale et de radar politique (Bourgault, 1997 : 114-115).

Un peu partout dans le monde, les réformes administratives ont sensiblement transformé la relation entre les ministres et les hauts fonctionnaires (Peters et Pierre, 2001 : 1-2). D'abord, l'accès plus important à l'information gouvernementale a donné aux citoyens le désir d'être davantage consultés et impliqués dans la prise de décision gouvernementale (Savoie, 1995 : 77). Par la suite, la participation grandissante de la société civile au processus démocratique a fait en sorte que la fonction publique n'est devenue qu'une des nombreuses sources de conseils aux ministres. Dorénavant, les militants, les groupes de pression, les Banques centrales, le monde des affaires ainsi que divers autres groupes d'intérêts peuvent tous influencer le processus politique (Sutherland et Mitchell, 1997 : 31). À l'intérieur même des institutions de l'État, des auteurs rapportent qu'en Nouvelle-Zélande, plus d'une centaine de comités, qui ne sont pas rattachés à un ministère spécifique, peuvent à tout moment conseiller un ministre sur une politique donnée (Boston, Martin, Pallot et Walsh, 1996 : 123). Tous ces éléments nous permettent d'établir trois constats : 1) les fonctionnaires n'ont plus le monopole de la fonction conseil au sein des ministères ; 2) l'expertise des employés de l'État est de plus en plus contestée ; et 3) leur travail est régulièrement surveillé par les

parlementaires, les médias et les vérificateurs (Aucoin, 1995 : 7-8). Dans ce contexte, la LAP offrait davantage de flexibilité managériale aux fonctionnaires afin que ceux-ci puissent continuer à offrir des services de qualité aux citoyens. Nous verrons plus précisément au chapitre 4 de quelle manière la LAP a modifié la relation entre fonctionnaires et parlementaires au Québec.

1.2 Le fonctionnement d'une organisation bureaucratique publique

Le fonctionnement des organisations publiques est la seconde composante qui est habituellement touchée par les réformes administratives. Pour comprendre pourquoi le fonctionnement des organisations publiques est visé, il est nécessaire d'examiner les raisons pour lesquelles la bureaucratie est devenue la forme d'organisation administrative dominante, que ce soit au niveau international d'une manière générale ou au Québec d'une manière spécifique.

Il faut remonter aux écrits de Woodrow Wilson et de Max Weber pour comprendre pourquoi l'administration publique est qualifiée de bureaucratique. En 1887, Wilson publie « The Study of Administration », un article dans lequel il dénonce la corruption et la confusion systématique qui affligent les administrations gouvernementales américaines (Behn, 2001 : 22-23). Pour Wilson, il était primordial de mettre fin au favoritisme, au patronage et au gaspillage de fonds publics qui prévalaient à cette époque. De son côté, Weber s'interrogeait sur les sources d'autorité qui prévalent dans les sociétés. Il distingua trois sources légitimes d'autorité (Mercier, 2002 : 57-58). D'abord, l'autorité *traditionnelle* repose sur l'acceptation des individus des traditions et des coutumes pour désigner la ou les personnes qui seront appelées à exercer le pouvoir. Comme « les choses se sont toujours passées ainsi », les subordonnés acceptent les décisions de leurs supérieurs. Le système monarchique est l'exemple typique. Ensuite, l'autorité *charismatique* réfère à l'idée que les personnes se soumettent volontairement à l'autorité d'un individu en vertu de sa personnalité exceptionnelle et de sa capacité à « unifier les troupes ». Habituellement, le leader charismatique est associé à une victoire politique ou militaire importante. Hitler et Lénine sont des exemples historiques. Finalement, l'autorité *légitime-rationnelle*, ou bureaucratique, « a pour fondement la croyance en la validité de la légalité des règlements établis et en la légitimité des chefs désignés conformément à la loi, [...] Les bureaucraties sont de grandes organisations qui sont conçues pour atteindre rationnellement la réalisation de buts et de fonctions. Elles reposent sur des règles et des procédures explicites qui s'appliquent à tous. »

(Mercier, 2002 : 58). Weber est généralement considéré comme étant le défenseur du modèle bureaucratique, même si cela n'était pas nécessairement son intention. Celui-ci situait le développement de l'autorité légale-rationnelle comme étant le produit de l'histoire et de la rationalité scientifique. Toutefois, il considérait cette forme de domination plus légitime que les autres car elle était une « garantie » que l'exercice du pouvoir se ferait avec moins d'abus et en conformité avec la volonté des citoyens.

Le modèle bureaucratique repose sur des principes qui sont les suivants (Bourgault, 2000 : 327) :

- 1-Il y a une activité continue (sens de permanente et régulière) et liées à des règles ;
- 2-Il existe un champ de compétence distinguant objectivement le commandement et l'exécution et donnant des moyens de coercition ;
- 3-Il y a reconnaissance d'une hiérarchie administrative stricte, accompagnée de droits de recours contre le supérieur ;
- 4-Les fonctions sont réservées à des fonctionnaires dûment reconnus, lesquels sont formés professionnellement, sélectionnés selon la compétence et agissant suivant des normes ou règles techniques ;
- 5-Les fonctions doivent disposer des ressources appropriées, notamment ils sont payés exclusivement par l'autorité et font carrière dans l'administration ;
- 6-Aucun titulaire ne peut s'approprier personnellement le poste qu'il détient (entendre l'autorité et les ressources du poste ;
- 7-Toute activité administrative se déroule en conformité avec des règles, lesquelles sont nécessairement formelles, écrites et publiques.

Ainsi, on constate que Weber proposait des solutions aux problèmes qui avaient été soulevés par Wilson. Par exemple, le cinquième principe cherche à mettre fin au patronage en ayant des fonctionnaires « payés exclusivement par l'autorité », alors que le septième principe vise à diminuer la corruption par des actions administratives qui sont régies par des « règles, lesquelles, sont nécessairement formelles, écrites et publiques ». Plusieurs États se sont inspirés de ces principes pour façonner leurs administrations publiques, dont le Canada et le Québec. D'une manière plus concrète, ces principes généraux ont conduit à deux séries complémentaires de principes : les principes de fonction publique et les principes de gestion publique (Bourgault, 2000 : 327). Ces deux aspects seront traités séparément.

D'abord, les principes de fonction publique renvoient aux devoirs et obligations auxquels sont soumis les employés publics. À partir des lois, des règlements et des conventions, les fonctionnaires sont tenus de respecter un certain nombre de valeurs qui viennent à définir la culture organisationnelle d'une administration publique. Le modèle de *Whitehall*, qui est associé à la culture administrative britannique, est le modèle que le Canada et le Québec ont adopté pour leur propre organisation publique (Bourgault et Carroll, 1997 : 96). Ce modèle se distingue par exemple du modèle *White House* aux États-Unis et du

modèle français en France (Bourgault, 1997 : 108-109). Neuf éléments caractérisent le modèle de *Whitehall* (Bourgault, 2000 : 331-335), ceux-ci sont : la neutralité, la confidentialité, le devoir de réserve, l'anonymat, l'indépendance, le professionnalisme, la loyauté, l'impartialité, et l'absence de conflits d'intérêts.

Comme on peut le constater, les principes de fonction publique contenus dans le modèle de *Whitehall* cherchent à trouver un équilibre entre les intérêts de l'État et les intérêts politiques du gouvernement (Bourgault, 1997 : 107). Indépendance, professionnalisme et confidentialité assurent le bon fonctionnement des institutions démocratiques, alors que loyauté, impartialité et neutralité permettent aux gouvernements de mettre en oeuvre un programme politique pour lequel ils ont été élus.

En ce qui concerne les principes de gestion publique, ceux-ci réfèrent aux conditions générales qui délimitent les devoirs et les obligations des employés publics. Bourgault en énumère six : la règle de droit, le respect de l'autorité hiérarchique, la responsabilité ministérielle, l'égalité de tous devant la loi, le traitement équitable et la régularité procédurale (Bourgault, 2000 : 328-331). On remarque que les principes de gestion publique et les principes de fonction publique ne sont pas des catégories mutuellement exclusives. Ils sont intimement liés par l'influence réciproque qu'ils ont exercée les uns sur les autres durant tout le 20^e siècle. En vertu du principe de responsabilité ministérielle, les fonctionnaires demeurent anonymes et discrets, tandis que les principes d'impartialité et de neutralité mènent à une gestion axée sur la régularité procédurale et l'égalité de tous devant la loi.

Par ailleurs, une autre notion très importante pour expliquer le fonctionnement des organisations publiques mérite d'être soulignée : celle du contrôle. Le concept de contrôle est un impératif politique autant que juridique dans le modèle de *Whitehall* (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993 : 245). Il est juridique parce que les lois obligent les fonctionnaires à suivre des règles administratives et à produire des documents faisant l'objet d'une vérification légale. Il est politique parce que le gouvernement élu contrôle les activités et la gestion de l'appareil administratif. De cette manière, le contrôle de l'administration publique peut être analysé selon une perspective interne ou externe. Les contrôles externes, ou indirects, se rapportent aux institutions qui peuvent imposer une forme de contrôle sur l'administration publique (Mercier, 2002 : 253-259). Au Québec, il y a d'abord l'assemblée législative. Par l'entremise des commissions parlementaires, les députés peuvent examiner les crédits budgétaires, les engagements financiers, la législation déléguée, les orientations budgétaires du gouvernement, la gestion des organismes publics, etc. Ensuite, le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen sont deux autres formes de contrôle. Le rôle du Vérificateur général est

de vérifier si les dépenses de l'administration publique reflètent les orientations souhaitées par les représentants élus et si elles ont été suivies selon un processus autorisé et adéquat. De plus en plus, le Vérificateur général est amené à porter un jugement sur l'optimisation des ressources en vérifiant l'efficacité des dépenses et l'efficacité des programmes. Quant au Protecteur du citoyen, celui-ci a le rôle d'écouter les plaintes des citoyens vis-à-vis l'administration publique et de faire enquête s'il juge que ceux-ci ont été lésés dans leurs droits. Toutefois, le pouvoir de contrôle du Protecteur du citoyen est limité par ses champs de compétences restreints. Son influence est plutôt morale que coercitive. D'autres types de contrôles externes existent comme les tribunaux, les organismes quasi-judiciaires, les Chartes des droits et libertés et les organismes de consultation et de participation citoyenne.

En ce qui concerne les contrôles internes, ou directs, ceux-ci se rattachent aux différentes formes de contrôles qui existent à l'intérieur même des organisations publiques et qui permettent de faire une gestion adéquate des ressources de l'État : le contrôle quantitatif des extrants, le contrôle quantitatif et qualitatif des activités et des comportements des employés, le contrôle basé sur la participation des travailleurs pour faire la surveillance des projets et concevoir des mesures correctives, et le contrôle par l'identification professionnelle de l'employé à son organisation ou aux valeurs véhiculées à l'intérieur de celle-ci (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993 : 250-251). Notons que cette dernière forme de contrôle peut être associée à la forme *civique* de la bureaucratie plutôt qu'à la forme *classique* (Mercier, 2002 : 243). Les pays comme le Canada et l'Angleterre ont une culture *civique* car les valeurs et les influences politiques encadrent fortement le fonctionnement de leur administration publique, tandis que les pays de l'Europe occidentale, comme la France et l'Allemagne, ont plutôt une culture *classique* qui est caractérisée par davantage de contrôles formels et juridiques. En résumé, que les contrôles soient internes ou externes, « le but avoué des systèmes de contrôle est d'apporter un soutien au processus de gestion, de permettre de mieux orienter et, au besoin, de corriger les diverses activités visant à assurer la réalisation de la mission des organisations publiques » (Gortner, Malher et Nicholson, 1993 : 258).

Ainsi, en associant la notion de contrôle avec les principes wébériens de la bureaucratie, on arrive à mieux comprendre le fonctionnement d'une organisation bureaucratique publique. Le qualificatif « publique » est essentiel à souligner car comme le mentionne James Q. Wilson, ce qui est important ce n'est pas de savoir que les organisations publiques sont bureaucratiques (à ce niveau, beaucoup d'entreprises privées peuvent être considérées bureaucratiques de par leur taille, leur complexité et leurs règles à suivre), ce qui est important de réaliser c'est que se sont des bureaucraties « publiques » (Wilson, 1989 :

114-115). L'idée principale de Wilson est que les « contraintes » orientent la gestion d'une organisation publique davantage que ses « tâches ». En se basant sur l'administration publique américaine, Wilson soutient que ces contraintes mènent à un style de gestion qui doit nécessairement accorder plus d'importance aux procédures plutôt qu'aux résultats et à l'équité plutôt qu'à l'efficacité. Le *bottom line* (profits) du secteur privé se transforme en *top line* (contraintes) dans les organisations publiques. Il constate que les gestionnaires préfèrent mettre l'emphase sur les procédures, même si cela doit mener à une gestion inefficace, car elles sont plus faciles à vérifier et à analyser que les effets d'une politique ou d'un programme. Mais pourquoi est-ce ainsi ? Pourquoi est-ce que le modèle bureaucratique de Weber a pris autant d'importance dans les administrations publiques ?

La première catégorie de raisons se rapporte aux problèmes auxquels la bureaucratie voulait remédier au tournant du 20^e siècle : assurer un usage adéquat des fonds publics tout en traitant les citoyens d'une manière équitable (Behn, 2001 : 9) ; protéger les individus des abus du pouvoir, favoriser la représentation des différents intérêts au sein de la société, promouvoir une administration publique plus efficace et faire en sorte que les actions administratives puissent être vérifiées publiquement (Aberbach et Rockman, 2001 : 27).

La deuxième catégorie de raisons est davantage d'ordre politique. Les politiciens semblent avoir privilégié les organisations bureaucratiques car elles ont la réputation de minimiser les erreurs en accordant beaucoup d'importance aux procédures. Comme les actions de l'administration publique sont normalement rattachées au gouvernement du jour, il n'est pas étonnant de constater que la bureaucratie s'est graduellement installée à l'intérieur des organisations publiques tout au long du 20^e siècle. Les *risk taker* qui sont valorisés dans le secteur privé sont beaucoup moins appréciés dans les administrations publiques et la raison est bien simple. Il est beaucoup plus facile pour un gouvernement de défendre une conséquence fâcheuse d'une action administrative s'il peut démontrer que toutes les procédures ont été suivies et qu'il n'y avait aucun moyen de prévoir les côtés négatifs du geste posé. Aux yeux de l'opinion publique, il est très difficile de justifier que des gestionnaires puissent avoir la possibilité de prendre des « risques » avec les fonds publics. Comme le souligne Peter Aucoin : « *management in the public service is bureaucratic only to the extent that governments insist that it be so* » (Aucoin, 1995 : 175).

Jusqu'à la Révolution tranquille, le secteur public du Québec sera affligé par tous les maux auxquels Wilson et Weber tentaient de remédier. Le favoritisme au niveau des emplois ainsi que le patronage des contrats sont monnaies courantes. Les employés publics sont mal formés et mal rémunérés et le rôle de l'État est limité à quelques secteurs d'interventions

seulement. Au début des années 60, l'État joue un rôle central dans un vaste processus de modernisation de la société québécoise. Les sphères d'activités de celui-ci s'élargissent et des règles administratives plus adéquates remplacent le système arbitraire des gouvernements précédents. De cette manière, « les Québécois ont accepté avec enthousiasme l'idée de l'État comme instrument de promotion collective et la bureaucratie comme mode d'organisation des services publics » (Demers et Gow, 2002 : 533). En 1965, le gouvernement sanctionne la *Loi sur la fonction publique* qui se veut très progressiste pour l'époque. En plus d'encadrer le travail des fonctionnaires, cette loi met en place la reconnaissance syndicale, la négociation collective, le droit de grève des employés publics ainsi que la sécurité d'emploi.

Ainsi, pour résumer le fonctionnement de l'administration publique québécoise avant la LAP, celui-ci est caractérisé à différent degré par des principes de fonction et de gestion publique inspirés du modèle bureaucratique de Weber, plusieurs mécanismes de contrôle externes et internes sont présents et la gestion est surtout axée sur les procédures et la conformité aux règlements.

CHAPITRE II

LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

2.1 Les dysfonctions du modèle bureaucratique et les causes des réformes administratives

Malgré les problèmes auxquels le modèle bureaucratique semble avoir apporté plusieurs solutions, cette forme d'organisation administrative est aujourd'hui perçue d'une façon négative par la population et les politiciens. Le simple mot « bureaucratie » a maintenant une connotation péjorative pour la plupart des individus, étant synonyme de lenteur, de paperasse, de complexités inutiles et de décisions carrément absurdes (Peters, 2001 : 15-16). Progressivement, des problèmes associés au modèle bureaucratique ont émergé, et ont mis à l'écart ses aspects positifs. D'abord, celui-ci est condamné d'un point *pratique*. Certains auteurs avancent que les désavantages du modèle sont plus importants que les bénéfices qu'il peut procurer. Deuxièmement, des *facteurs contextuels* ont également incité les États à remettre en cause ce modèle.

Sans être nécessairement d'accord avec le diagnostic, Aucoin relève les « pathologies » que la *pratique* de la bureaucratie a entraînées avec les années. Il mentionne les éléments suivants : les fonctionnaires se « cachent » pour éviter de régler des situations complexes, l'autorité est fragmentée parmi les ministères et cela crée des délais interminables, les bureaucrates n'ont aucune attirance pour l'innovation, ils utilisent le cadre légal pour se conformer aux moyens sans se soucier si les objectifs sont atteints, les fonctionnaires cherchent à dépenser tout l'argent qui leur est accordé durant une année de peur de se voir enlever les excédants l'année suivante, et les gestionnaires s'occupent peu de la performance de leurs employés du moment où ceux-ci accomplissent les exigences minimales rattachées à leur fonction (Aucoin, 1995 : 163-165).

Prises ensembles, ces « pathologies » auraient provoqué la situation suivante : les fonctionnaires ne semblent pas réceptifs aux demandes des citoyens et ils n'ont aucun souci pour la qualité des services offerts. Une raison mentionnée dans la littérature pour expliquer en partie ces lacunes est la constatation que le travail de gestion n'a jamais été très valorisé au sein de l'administration publique, particulièrement dans le modèle de *Whitehall* (Savoie, 1995 : 81). L'élaboration des politiques ou même un petit rôle en matière de politiques a

toujours été privilégié par les hauts fonctionnaires dans ce système administratif, alors que les fonctions de gestion étaient décernées aux employés publics qui avaient « échoué » dans leur tentative de gravir les échelons hiérarchiques (Savoie, 2003 : 97). Ce dédain pour la gestion par les plus hautes instances administratives peut potentiellement avoir un effet négatif sur la gestion car les managers tentent de gérer vers le « haut », pour plaire à leurs supérieurs, et non vers le « bas », là où se trouvent les employés et les citoyens. Dans le même ordre d'idée, une autre raison qui peut expliquer les dysfonctions bureaucratiques est la constatation qu'il n'existe pas au sein de l'administration publique un consensus entre les gestionnaires sur les missions, les objectifs et les orientations gouvernementales (Zussman et Smith, 2000 : 126). Il manque à la bureaucratie ce que le secteur privé appelle une *corporate culture*, le concept que tous les gestionnaires, peu importe leur niveau hiérarchique, ont une vision commune du travail à faire. Pour les détracteurs du modèle bureaucratique, ce manque d'unité dans le commandement ne peut qu'entraîner des complications et des problèmes administratifs. Cependant, il est peu probable que ces deux raisons puissent expliquer à elles seules les réformes que nous connaissons depuis plusieurs années. Celles-ci ont eu lieu parce qu'il y avait également de puissants *facteurs contextuels* qui ont favorisé leurs émergences. Les « pathologies » énumérés précédemment ont probablement existé depuis toujours, mais sans que le modèle bureaucratique ne soit jamais vraiment remis en question. À partir des années 70, l'environnement politique, économique et social est propice à une remise en question du fonctionnement et du rôle de la bureaucratie ainsi que l'apport de ceux qui y travaillent.

Le premier facteur concerne les pressions fiscales importantes auxquelles les gouvernements ont été soumis durant les trente dernières années (Aucoin, 1990 : 115). La plupart des auteurs considèrent que celles-ci ont constitué une cause très importante des réformes. Les chocs pétroliers et les récessions économiques ont favorisé la perception que les politiciens et les bureaucrates ne sont plus les gestionnaires compétents qui avaient si bien géré leurs économies nationales durant la Deuxième guerre mondiale. Plutôt, ceux-ci sont maintenant perçus comme ayant créé des déficits incontrôlés, mis sur pied des programmes et des politiques inefficaces et d'avoir gaspillé les fonds publics dans des projets mal conçus et mal implantés. Comme le souligne un auteur : « *the public sector reform movement of the late twentieth century is by now commonly understood as a reaction against a perceived economic threat – some would call it challenge. It was not so much the quest for efficiency, as the quest for resilience, economic sustainability and innovating capacity that triggered the reforms* » (Toonen, 2001 : 188). On reproche aux gouvernements de ne pas faire des analyses

sérieuses entre leurs revenus et leurs dépenses et de ne pas porter une attention particulière aux services qu'ils produisent (Aucoin, 1995 : 115). De plus, dans un monde de plus en plus intégré économiquement, des rapports de l'OCDE cherchent à démontrer qu'il existe un lien entre la compétitivité des pays à l'échelle internationale et leur gestion des politiques et des programmes gouvernementaux (Saint-Martin, 2000 : 3 ; Lynn Meek, 2001 : 42). Un pays sera d'autant plus prospère et aura de meilleurs services si son administration publique est axée sur la performance, l'efficacité et le contrôle des coûts. Les États qui souhaitent que leurs entreprises soient plus compétitives face à la concurrence étrangère doivent imposer des règles qui soient en harmonie avec ce qu'ils exigent de leur propre administration. Bref, l'aspect économique est souvent mentionné comme cause première des réformes.

Le second facteur est politique. Une nouvelle génération de politiciens voit d'un oeil méfiant le pouvoir des bureaucrates. Ils considèrent que les fonctionnaires ont une trop grande influence quant à l'élaboration des politiques et que le rôle d'un ministre n'est plus que de dire « oui » ou « non » aux propositions du département (Savoie, 2003 : 73-74). Ces politiciens ne veulent plus se faire dire que leurs idées sont irréalistes ou qu'elles comportent trop de conséquences négatives, ils veulent que les fonctionnaires deviennent des gestionnaires plus efficaces pour être en mesure d'implanter des initiatives aux effets ambigus (Savoie, 2003 : 87). Margaret Thatcher, en Angleterre, est celle qui incarne le plus cette perspective au début des années 80. Son expérience antérieure en tant que ministre la rend très critique des hauts fonctionnaires et son influence sur les autres pays anglo-saxons sera très importante tout au long de cette décennie.

Un dernier facteur qui explique la montée des réformes est la baisse de confiance des citoyens envers le gouvernement en général et les politiciens en particuliers. Gow avance que des études récentes indiquent que la population est maintenant plus méfiante envers la classe politique et que sa confiance dans les institutions publiques décline constamment depuis quelques années (Gow, 2004 : 9). Les critiques sur les députés portent sur plusieurs points : ils sont incapables de corriger des situations problématiques ; ils n'utilisent pas suffisamment les nouvelles technologies pour favoriser une plus grande participation citoyenne ; les débats portent davantage sur l'image des partis que sur des idées novatrices ; et les promesses électorales ne demeurent que cela, des promesses (Savoie, 2003 : 85). Toutefois, pour une certaine partie de la classe politique, si les gens étaient devenus méfiants envers les actions des élus, c'est parce que les bureaucrates ne parvenaient pas à implanter leurs politiques convenablement. Dès lors, des réformes administratives s'imposaient pour « forcer » les bureaucrates à être plus performant. D'autres facteurs sont également mentionnés dans la

littérature pour expliquer la volonté des gouvernements de procéder à des réformes. Des éléments comme les nouvelles technologies d'information et de communication, le renforcement des groupes d'intérêts, l'accès à l'information gouvernementale et l'interdépendance des économies nationales sont régulièrement énumérés (Charih, 2000 : 139; Kamarck, 2000 : 232 ; Savoie, 1995 : 83).

Afin de faciliter l'analyse des réformes, certains auteurs préfèrent utiliser des typologies pour en différencier les causes. Ainsi, Kernaghan, Marson et Borins (2001 : 5-10) considèrent qu'il existe des forces externes et des forces internes propres à chaque pays pour expliquer la portée et la direction des réformes. Ils placent la mondialisation et la révolution technologique dans les forces externes tandis que les forces internes réfèrent aux contraintes financières, à la demande publique de services de qualité, à l'évolution de la culture politique, aux changements démographiques et aux réformes héritées du passé. Quant à lui, Kettl (2000 : 3-4) élabore une typologie basée sur les causes politiques, sociales, économiques et institutionnelles des réformes. Toutefois, au-delà des différences entre auteurs sur les catégories utilisées, un aspect *essentiel* qui explique l'émergence des réformes n'a pas encore été soulevé jusqu'à présent. Il s'agit de l'apport intellectuel de deux disciplines académiques : les sciences économiques et les sciences de la gestion. Ces deux domaines d'étude, jumelés aux « pathologies » de la bureaucratie et aux facteurs contextuels mentionnés, expliquent en grande partie pourquoi les gouvernements ont modifié leur administration publique.

2.2 Les théories économiques

Dans leurs quêtes de réformer le secteur public, les politiciens ont reçu une aide importante de la part d'économistes qui se sont penchés sur l'administration publique et la bureaucratie dans les années 60 et 70. Cette période a vu l'émergence de différentes théories qui ont remis en cause le fonctionnement des organisations publiques ainsi que la source de motivation des fonctionnaires. Parmi celles-ci, trois sont habituellement mentionnées dans la littérature : le *Public choice*, la théorie *Principal-agent*, et la théorie des *coûts de transaction*. Ces trois nouvelles théories sont venues à être connues sous le nom de « Nouvelle Économie Institutionnelle » (Barzelay, 2002 : 21). L'impact de cette « Nouvelle Économie Institutionnelle » sur l'administration publique a été très importante car celle-ci critiquait fortement le modèle bureaucratique de Weber et le rôle de l'État.

La première théorie importante à avoir influencé les réformes est le *Public choice*. Des auteurs comme Niskanen, Tullock, Buchanan et Downs postulent que tous les humains sont dominés par le désir de maximiser leur intérêt individuel (Boston, Martin, Pallot et Walsh, 1996 : 17). Cette conception de l'individu amène ces auteurs à critiquer l'idée suivant laquelle les politiciens et les fonctionnaires agissent uniquement pour le bien-être de la société. Les politiciens sont perçus comme cherchant uniquement à maximiser leur chance de réélection et les fonctionnaires à maximiser le budget accordé annuellement à leur département (Borins, 2002 : 183). Dans les deux cas, le *Public choice* prédit que l'État est toujours poussé à taxer davantage les citoyens car les élus ne cherchent qu'à conférer des avantages particuliers à des groupes d'intérêts alors que les employés publics ne veulent qu'accroître la taille de leur organisation : « *As a result, the state will grow well beyond what is necessary to guarantee national security, maintain law and order, and satisfy voter preferences. Individual liberty will be undermined. Powerful interest groups will capture a disproportionate share of national income. And institutional rigidities will be created, thereby reducing economic growth* » (Boston et al., 1996 : 18). Afin de mettre fin à cette situation, les tenants du *Public choice* prescrivent un certain nombre de « remèdes » comme diminuer le rôle de l'État ; vendre les actifs commerciaux du gouvernement ; favoriser une structure administrative qui crée de la compétition entre les organisations publiques et entre celles-ci et le secteur privé ; obliger l'administration publique à fournir plus d'informations sur sa performance ; et créer des petites unités de services plutôt que des grosses bureaucraties (Boston et al., 1996 : 18 ; Boyne, Farrell, Law, Powell et Walker, 2003 : 9).

Un autre postulat véhiculé par le *Public choice* serait la mainmise des bureaucrates sur l'information. Celle-ci leur permet d'être en position de force face aux politiciens dans le choix et l'orientation des politiques publiques. D'une manière générale, le *Public choice* cherche à redonner la primauté aux élus quant à l'élaboration des politiques. Par le type de réforme adopté, les politiciens ont souvent cherché à appliquer cette idée en favorisant un environnement politique plus centralisé, coordonné et contrôlé (Aucoin, 1990 : 119-122). La centralisation s'est manifestée par les tentatives des gouvernements de diminuer la collégialité des décisions, la coordination réfère aux pouvoirs toujours plus grands accordés aux agences centrales alors qu'un meilleur contrôle de la bureaucratie signifie que l'exécutif fait de plus en plus des nominations politiques à des postes clés de l'administration. Toutes ces mesures ont pour but de diminuer la « capture » de la bureaucratie par des groupes particuliers tout en augmentant le pouvoir des ministres sur les activités de leur département.

La deuxième théorie économique qui a eu un impact sur les réformes est la théorie *Principal-agent*. Cette théorie, qui s'appuie également sur l'idée que tous les individus ne cherchent qu'à maximiser leur intérêt individuel, s'intéresse aux manières dont les principaux (ceux qui offrent des contrats) peuvent inciter leurs agents (ceux qui mettent en application les contrats) à travailler dans le sens de leurs intérêts (Wilson, 1989 : 155). Le problème de base de cette théorie est que les principaux sont souvent éloignés du lieu de travail de leurs agents. En conséquence, ils ne peuvent pas directement vérifier si ces derniers font leur travail d'une manière productive et efficace. Comme les principaux et les agents cherchent conjointement à maximiser leur intérêt individuel, cette théorie postule que les intérêts entre ces deux groupes sont voués à être conflictuels. Dans le cas d'une entreprise par exemple, l'intérêt du principal (le propriétaire ou les actionnaires) est de faire des profits. De son côté, l'intérêt des agents (les gestionnaires et les employés) est de faire le plus gros salaire possible avec un minimum d'effort. Les théoriciens de cette approche considèrent que l'intérêt des agents sera habituellement celui qui aura préséance car ceux-ci détiennent souvent de l'information qu'ils peuvent exploiter à leur avantage et ensuite parce qu'ils ont une propension à ne pas travailler aussi fort s'ils ne sont pas surveillés. De cette manière, « *a good deal of agency theory, therefore, is concerned with determining, given various assumptions about the information available to the respective parties and the nature of the task to be undertaken, the optimal form of contracting, including the best way of motivating agents* » (Boston *et al.*, 1996 : 19). Ainsi, la solution du problème Principal-agent pour les économistes réside dans des arrangements contractuels sophistiqués afin d'inciter les agents à satisfaire l'intérêt de leurs principaux. En ce qui concerne les réformes administratives, cette théorie semble avoir eu une influence importante sur toutes les initiatives visant à modifier les systèmes de rémunération en vigueur au sein des administrations publiques.

Finalement, la troisième théorie économique qui a influencé les réformes est la théorie des *coûts de transaction*. Celle-ci s'intéresse aux structures de gouvernance qui produisent et échangent des biens et services. Comme les agents économiques sont supposés rationnels, ceux-ci choisiront toujours une structure de gouvernance qui minimisera les coûts de production et de transactions, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé : « *TCE (transaction-cost economics) entails an examination of the comparative costs of planning, adapting, and monitoring task completion under alternative governance structures* » (Boston *et al.*, 1996 : 21). Autrement dit, cette théorie cherche à déterminer quelle est la structure administrative optimale pour offrir un service ou un bien. Dans le cas du secteur public, l'administration doit recourir fréquemment au secteur privé pour octroyer

ses services, tant au niveau de l'achat d'équipements que de la mise en oeuvre d'une politique. Cette relation oblige la fonction publique à consacrer du temps et de l'argent à élaborer des contrats qui satisferont aux deux parties. À cet égard, l'auteur le plus souvent cité de cette théorie, Oliver Williamson, distingue deux coûts de transactions que les organisations publiques et privées doivent subir : les coûts *ex ante* qui se trouvent à la phase des négociations d'un contrat et les coûts *ex post* qui concernent l'application de celui-ci, sa vérification et son contrôle. Ces coûts de transactions sont habituellement minimisés lorsque deux entités économiques s'unissent dans la même organisation. En effet, elles peuvent travailler d'une manière informelle et flexible sans avoir recours à des contrats coûteux pour défendre leurs intérêts. Un auteur va même jusqu'à dire qu'en général, la théorie des coûts de transaction favorise la création de grandes organisations, que celles-ci soient publiques ou privées (Mercier, 2002 : 44). Toutefois, cette théorie souligne également les éléments nécessaires pour favoriser une structure qui se rapproche davantage de ce que les réformes administratives ont mis de l'avant : la sous-traitance. Selon cette perspective, il est préférable, en termes d'efficience, d'avoir recours à la sous-traitance pour un service si deux conditions sont satisfaites. La première est qu'il existe plusieurs fournisseurs de ce service et la seconde est que les coûts de transactions pour négocier ce service sont minimales. La collecte des déchets, le lavage et le nettoyage sont les exemples typiques qui réunissent ces deux conditions. Dans le cas inverse, lorsqu'il n'existe peu ou pas de fournisseurs, lorsque les coûts de transactions sont élevés et qu'il existe beaucoup d'incertitude liée à la fiabilité et la performance du fournisseur, la fonction publique est justifiée d'offrir un service ou un bien particulier.

Prises ensembles, ces trois théories économiques ont donné beaucoup de crédibilité aux réformes administratives entreprises par les gouvernements depuis une vingtaine d'années. Cependant, ces théories ne sont pas les seules à avoir influencé le type de réforme implanté, les idées sur le management ont également eu un impact important.

2.3 Les théories du management

Le désir de créer un corpus théorique sur le management suit de près l'idée de Woodrow Wilson qui voulait établir une véritable science administrative au tournant du 20^e siècle. Si ce dernier est considéré comme le père de la science administrative, cet honneur revient probablement à l'américain Frederick Winslow Taylor en ce qui concerne le management. En 1911, Taylor publie *Principles and methods of scientific management*, un

livre qui aura un impact majeur sur l'évolution du travail managérial et sur le développement des organisations. Deux aspects essentiels de l'ouvrage de Taylor méritent d'être soulignés. D'abord, Taylor considère que le management doit devenir une « science » par la recherche de lois précises et impersonnelles, comme dans le cas des sciences de la nature. Ensuite, une fois ces lois découvertes, elles devraient pouvoir s'appliquer à tous les types d'organisation (Pollitt, 1990 : 14). De cette manière, Taylor, comme Wilson, cherche à poser les fondements d'une nouvelle science : « *then, as now, it was supposed that, if only management and administration could be established as a scientific discipline, then public officials would be better protected against the irrationalities of political interference* » (Pollitt, 1990 : 15).

En continuité avec le travail de Taylor, la liste des principes de gestion de Gulick et Urwick (1937) est probablement la plus souvent citée dans la littérature concernant le management. Ces principes énumèrent les fonctions que doivent accomplir les gestionnaires afin d'avoir une organisation efficace et performante : Planning, Organizing, Staffing, Directing, COordinating, Reporting, Budgeting (POSDCORB). Implicite à ces fonctions sont les postulats, très importants, que les managers disposent de toute l'information pour prendre une décision, qu'ils sont parfaitement rationnels et qu'ils connaissent très bien l'environnement dans lequel ils évoluent. Ces auteurs font partie de ce qui a été appelé l'*École classique* du management, une période qui couvre les années 1910-30. Elle est aujourd'hui associée à une prise de conscience du phénomène administratif : il y a des gens qui produisent et d'autres qui doivent mettre en œuvre cette production. En conséquence, cette École s'intéresse à la meilleure forme d'organisation administrative possible. C'est également durant cette période que la notion de « management générique » fait son apparition. Les auteurs se penchent davantage sur les fonctions de ceux qui sont au sommet des organisations plutôt que d'analyser ce qui se passe réellement à l'intérieur.

Ce sera l'*École des relations humaines* qui viendra combler ce vide (1930-1960). Celle-ci est très critique des suppositions et des principes de l'École classique. Elle reproche à Taylor, Gulick et Urwick d'avoir une approche prescriptive plutôt qu'empirique concernant l'étude des organisations. Selon l'École des relations humaines, les auteurs classiques étaient davantage intéressés par ce que devait être la *bonne* structure administrative plutôt que de s'interroger sur les formes d'arrangements organisationnels telles qu'elles existaient (Scott, 1992 : 9). La grande contribution de l'École des relations humaines est qu'elle a fourni un modèle du travailleur qui est beaucoup plus précis et complexe que ce que laissait croire les tenants de l'École classique. Les travailleurs ne sont pas uniquement des unités individuelles qui réagissent à de simples incitatifs financiers ou à la crainte d'être punis, ils répondent à un

large éventail de facteurs environnementaux comme les comportements et les habitudes observés dans le milieu du travail (Pollitt, 1990 : 17). Elton Mayo est l'auteur le plus souvent associé à l'École des relations humaines. Par ses études aux ateliers Hawthorne à Chicago (d'où le nom d'« effet Hawthorne »), il démontre que le fait d'être observé dans son travail peut changer le comportement d'un individu. Il en tire la conclusion que les relations informelles dans une organisation ont une importance capitale. Ce ne sont pas seulement les règles formelles, la distribution efficace des tâches et les systèmes de mesures du rendement qui mènent à une plus grande performance, ce sont aussi les sentiments, les valeurs, les normes à l'intérieur des équipes de travail et l'origine familiale des travailleurs qui expliquent en partie le succès d'une organisation. Autrement dit, le travail est une activité de groupe où les employés ont besoin d'avoir un sentiment d'appartenance, de reconnaissance et de sécurité (Mercier, 2002 : 43). L'héritage intellectuel important de cette période qui concerne le management est l'idée qu'il faut favoriser la participation des employés à la prise de décision tout en permettant à ceux-ci de travailler dans un cadre qui leur permet d'améliorer leurs compétences et de s'épanouir.

C'est suite à l'émergence de l'École des relations humaines et aux travaux sociologiques importants de Robert Merton et de Herbert Simon que les idées managériales deviennent de plus en plus intégrées à l'analyse de quelque chose de beaucoup plus complexes : les organisations. Les organisations étant un sujet d'analyse qui dépasse largement le cadre de la présente recherche, il suffit de dire que ce domaine d'étude a contribué à développer une meilleure compréhension du travail managérial. Herbert Simon en particulier, par ses travaux sur la prise de décision et les choix qui en découlent, démontre que les acteurs au sein d'une organisation ont tous une rationalité limitée lorsque vient le temps de prendre une décision : « *the nonrealistic assumption of a single, towering entrepreneur; rational and all-knowing, [...], was replaced first by the view of intendedly rational but cognitively limited actors and subsequently by models emphasizing the multiple and competing objectives of participants in organizations* » (Scott, 1992 : 9). De cette manière, H. Simon considère que les conseils de l'École classique ne sont que des *proverbs*, des prescriptions simplistes dont on ne sait pas si elles ont fait l'objet d'une vérification empirique ou bien si elles ne sont que des hypothèses attendant d'être mises à l'épreuve (Charih, 2000 : 136).

Comme l'École des relations humaines axait principalement ses recherches sur la psychologie des individus et le comportement des groupes, la période 1960-1980 est marquée par un regain d'intérêts pour les structures organisationnelles les plus performantes.

Différentes appellations sont utilisées pour décrire cette période, l'un la nommant la *decisions and systems approach* (Pollitt, 1990 : 18), tandis qu'un autre la qualifiant de *l'École de la contingence* (Mercier, 2002 : 41). Mais peu importe le nom utilisé, les caractéristiques sont sensiblement les mêmes. Deux éléments d'étude, pratiquement ignorés jusqu'à ce moment, prennent soudainement une dimension plus importante : l'évolution des technologies ainsi que l'environnement dans lequel évolue l'organisation. De cette façon, l'École de la contingence stipule que la forme d'organisation devrait être intimement liée à ces facteurs : « *if your objectives are so-and-so, and the environment you face is like this, and the technology you use is of type x, then you should design your organization as follows* » (Pollitt, 1990 : 19). Contrairement à l'École classique qui voulait découvrir les principes « scientifiques » du management afin de déterminer les « meilleures » pratiques de gestion, l'École de la contingence est une approche beaucoup plus relativiste qui met l'emphasis sur les processus qui déterminent les objectifs d'une organisation, l'analyse des différentes stratégies, l'implantation des décisions prises et les mécanismes de feedback pour les choix qui ont été mis de l'avant. Toutefois, cette École a été associée au management scientifique pour deux raisons : elle croit en l'universalité de ses idées (toutes les organisations ont des buts qui déterminent leur structure décisionnelle) et elle se préoccupe peu des questions de pouvoirs et de politiques à l'intérieur des organisations (il est possible de tout analyser dans une organisation selon une démarche rigoureuse et scientifique). La manifestation la plus évidente de cette forme de gestion se retrouva dans les années 60 aux États-Unis lorsque le gouvernement américain décida d'implanter le fameux PPBS, le *Planning-Programming-Budgeting System*, à l'ensemble de sa fonction publique. Un système qui ne survivra que très peu de temps cependant.

Finalement, la période 1980-aujourd'hui est marquée par deux tendances qui ont eu des impacts importants sur les organisations en général et le management en particulier, il s'agit de la *culture management* et de la *réingénierie*. Tout d'abord, la culture management est probablement la mieux représentée par le livre de Peters et Waterman, *In Search of excellence*, paru en 1982. Pour ces auteurs, la clé du succès et de la performance d'une organisation résident dans les valeurs d'excellence véhiculées par les gestionnaires au sein de l'entreprise. À partir de l'analyse des firmes les plus réputées aux États-Unis, ils concluent que les meilleures organisations sont celles où les gestionnaires ont les « bonnes » valeurs, une vision exceptionnelle de l'avenir et le leadership nécessaire pour transmettre leurs idéaux à tous les niveaux hiérarchiques. De son côté, la réingénierie est davantage orientée sur la transformation des processus à l'intérieur des organisations. L'ouvrage de référence de cette

approche est probablement *Reengineering the Corporation* (1993) de Hammer et Champy. Ce livre met de l'avant l'idée selon laquelle les entreprises doivent, dans un souci d'efficacité et d'efficience, remettre en cause d'une manière radicale leurs processus opérationnels afin d'obtenir des améliorations en termes de coûts, de qualité de service et de rapidité. Avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de communication, la tâche des gestionnaires revient donc à identifier toutes les activités d'une organisation, les décomposer en processus fondamentaux et favoriser leur reconfiguration radicale. À l'image de l'École classique qui néglige l'importance des employés, ces deux tendances font des gestionnaires les grands « sauveurs » des entreprises en difficultés par leur capacité de les transformer en organisation ultra-performante.

En résumé, toutes ces Écoles de pensées et ces approches nous permettent de constater le lien intime qui existe entre les organisations, le management et l'administration publique. Cette dernière, étant à la fois une organisation et un lieu où on pratique une forme de management, ne peut qu'être influencée par les recherches faites sur ces sujets. Toutefois, si les théories sur les organisations sont davantage descriptives et analytiques, les idées sur le management sont résolument plus prescriptives et orientées avant tout sur les méthodes pour arriver à une meilleure performance organisationnelle (Mercier, 2002 : 27).

Ceci nous amène à nous questionner sur le lien qui existe entre les idées managériales et les réformes administratives. Comme le souligne un auteur, bien que les innovations managériales aient souvent trouvé leur origine dans le secteur privé (taylorisme, l'effet Hawthorne, PPBS, culture management), elles ont laissé une marque importante au sein de l'administration publique (Pollitt, 1990 : 27). Au début des années 80, l'influence des idées managériales sur les réformes administratives vient à être connue sous le nom de managérialisme : « *the essence of managerialism lies in the assumption that there is something called « management » which is a generic, purely instrumental activity, embodying a set of principles that can be applied to the public business, as well as in the private business* » (Boston *et al.*, 1996 : 25). De cette manière, le managérialisme peut tout simplement se résumer à l'importation dans le secteur public des techniques de management utilisées dans le secteur privé. Avec l'idée d'un management générique que l'on peut associer à l'École classique, on comprend pourquoi certains auteurs n'hésitent pas à appeler ce mouvement du néo-taylorisme (Pollitt, 1990 : 56). Peut-être mieux que quiconque, Osborne et Gaebler (1992) ont réussi à synthétiser les principes de gestion véhiculés par le courant managérialiste. Ceux-ci sont les suivants : encourager la compétition plutôt que le monopole, décentraliser l'autorité, utiliser le marché au détriment des programmes publics

pour solutionner des problèmes, être à l'écoute des besoins des clients plutôt qu'à ceux de la bureaucratie, trouver des sources de revenus autre que les subventions de l'État, laisser tomber les règles en accordant plus d'importance aux résultats et financer la prévention des problèmes plutôt que leurs remèdes. En gros, l'État ne doit devenir qu'un acquéreur de biens et services plutôt qu'un fournisseur (« *steer the ship, rather than row it* »).

D'une manière générale, le managérialisme propose de passer d'une gestion axée sur les processus à une gestion axée sur les résultats en établissant des procédures spécifiques pour chaque organisation plutôt que des règles standardisées pour tout le monde (Hood, 1996 : 40). Au niveau de la structure organisationnelle, le managérialisme favorise à la fois la décentralisation, la déréglementation et la délégation (Aucoin, 1990 : 122-125).

2.4 Le Nouveau Management Public

À partir des dysfonctions de la bureaucratie et de l'influence des nouvelles théories économiques et managériales, il est possible de faire un résumé des objectifs poursuivis par les réformes administratives. Celles-ci cherchent habituellement à améliorer l'efficacité et l'efficacé du secteur public, augmenter la sensibilité de celui-ci aux demandes des citoyens et de leur clientèle, réduire les dépenses publiques, accroître l'imputabilité des gestionnaires, améliorer la qualité des services offerts par l'État, renforcer le pouvoir des élus sur la bureaucratie et libérer les gestionnaires des contraintes bureaucratiques (Boston *et al.*, 1996 : 2 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 : 6). Avec ces multiples buts, l'idée d'un « Nouveau Management Public » (ci-après le NMP) est apparue nécessaire pour les chercheurs qui oeuvrent dans le domaine de l'Administration publique. Ce concept a été inventé dans le but de structurer les discussions académiques sur les changements contemporains touchant l'organisation et la gestion de l'administration gouvernementale (Barzelay, 2002 : 15).

Le premier auteur à avoir utilisé cette expression est Christopher Hood dans un article publié en 1991. Pour lui, le NMP est la fusion du managérialisme et des théories économiques qui ont été soulignées précédemment (Hood, 1991 : 5-6). Il considère, comme Barzelay, que le NMP est un terme large qui désigne l'ensemble des doctrines administratives qui ont influencé le type de réformes implanté par les gouvernements des pays de l'OCDE depuis le début des années 80. De son côté, Behn définit le NMP comme étant « *the entire collection of tactics and strategies that seek to enhance the performance of the public sector – to improve the ability of government agencies and their nonprofit and for-profit collaborators*

to produce results (Behn, 2001 : 26). Cette définition démontre que la notion de performance est intimement liée au concept du NMP.

De plus, Hood et Peters considèrent qu'à l'heure actuelle, il existe trois étapes sur le développement de la littérature sur le NMP (Hood et Peters, 2004 : 267-268). La première se situe à la fin des années 80 lorsque des chercheurs commencent à faire une critique normative des réformes ainsi qu'une description de leurs impacts sur les institutions politiques. On constate que les nouvelles idées de gestion proviennent principalement des praticiens du secteur public et privé. C'est une période essentiellement axée sur les traits du NMP qui ont pu être relevés par l'observation des réformes anglaises et néo-zélandaises. La deuxième étape, qui débute vers le milieu des années 90, se distingue de la première dans la mesure où les académiciens s'intéressent davantage aux différences qui existent entre les pays sur les réformes adoptées. On délaisse l'approche des traits communs pour analyser les causes des divergences en faisant de plus en plus d'études comparatives. Finalement, le début du 21^e siècle voit l'émergence de livres qui se consacrent uniquement à la question du NMP. Ceux-ci veulent déterminer l'histoire intellectuelle de ce courant de pensée, son développement dans certains pays et ses implications pour les politiques gouvernementales. En conséquence, ce concept doit être compris comme ayant été d'abord un ensemble de pratiques et de doctrines pour finalement devenir une approche intellectuelle (Demers et Gow, 2002 : 513).

Plusieurs auteurs ont fait la description des caractéristiques du NMP (Charih, 2000 : 138 ; Borins, 2002 : 181-182 ; Pollitt, 2003 : 27-28). Ces descriptions sont toutes pertinentes, mais je retiendrais les sept doctrines « originales » de Hood pour caractériser le NMP (Hood, 1991 : 4-5). Celles-ci sont :

- 1-*Hands-on professional management* ;
- 2-*Explicit standards and measures of performance* ;
- 3-*Greater emphasis on output controls* ;
- 4-*A shift to disaggregation of units in the public sector* ;
- 5-*A shift to greater competition in the public sector* ;
- 6-*A stress on private sector styles of management practice* ;
- 7-*A stress on greater discipline and parsimony in resource use.*

Les relations entre fonctionnaires et parlementaires et le fonctionnement des organisations bureaucratiques publiques ont fait l'objet de sections spécifiques dans ce document car elles permettent de constater à quel point le NMP cherche à transformer ces deux composantes de notre système politique. Les doctrines du NMP veulent modifier autant la relation entre les employés publics et les élus que le fonctionnement de l'administration

publique dans son ensemble. Les sept doctrines mentionnées ont un impact sur l'une ou l'autre de ces composantes.

Étant donné l'importance des réformes dans le monde, plusieurs auteurs se questionnent à savoir si le NMP est devenu un nouveau paradigme au sein de l'administration publique ou bien s'il n'est qu'une mode passagère d'un style de gestion (McLaughlin, Osborne et Ferlie, 2002 : 11-12). En ce qui concerne les pays basés sur le modèle de Westminster, Angleterre – Canada – Australie – Nouvelle Zélande, Aucoin considère que les similitudes des réformes, davantage que leurs différences, permettent de dire qu'il y a eu un changement de paradigme (Aucoin, 1995 : 3). Il constate que le NMP est le concept qui a eu le plus d'influence quant aux réformes administratives de ces pays. Ce changement de paradigme amène certains auteurs à parler d'organisations publiques qui sont dorénavant appelées « post-bureaucratiques ».

L'idée importante à retenir du NMP, c'est que ses doctrines cherchent à créer un environnement organisationnel où les résultats et la performance sont davantage valorisés. Comme nous l'avons vu, le principe de responsabilité ministérielle, les principes wébériens de la bureaucratie, les principes de fonction publique et de gestion publique dans le modèle de *Whitehall*, les différents mécanismes de contrôle, tous ces éléments avaient une légitimité historique car ils cherchaient tous à mettre fin à un type de problème particulier. Toutefois, dans la pratique, ces mêmes éléments ont parfois poussé les organisations publiques à accorder une plus grande importance aux procédures et aux règles au détriment des résultats et de la performance. Un auteur a appelé cette situation le « dilemme de l'imputabilité » (Behn, 2001 : 11), c'est-à-dire le dilemme auquel font face les gestionnaires de l'administration publique sur les questions de finances, de procédures et de performance. Si les lois sont habituellement très claires en ce qui concerne la gestion financière et procédurale des programmes gouvernementaux, elles le sont beaucoup moins en ce qui a trait aux résultats attendus et à la performance de ceux qui doivent les mettre en oeuvre. Ce « dilemme d'imputabilité » se transforme alors en « biais d'imputabilité » (Behn, 2001 : 13). Comme il a déjà été mentionné, les attentes des politiciens envers les gestionnaires sur les questions de finances et de procédures étant beaucoup plus formelles et spécifiques que leurs attentes sur les résultats et la performance, les gestionnaires auraient une propension à accorder plus d'importance aux règles plutôt qu'aux résultats.

Dès lors, et pour de nombreux auteurs, le point essentiel du NMP est la deuxième doctrine qui a été énumérée, à savoir : « *The keystone of the new public management arch is surely the definition of measurable standards of performance* » (Minogue, Polidano et

Hulme, 1998 : 279). Cette idée de mieux définir les objectifs n'est pas nouvelle, elle existait déjà dans les années 80 au Québec avec la Gestion par objectifs. Ce qui est nouveau avec le NMP, c'est que cette idée n'est plus éparpillée parmi un ensemble de recommandations vagues formulé à l'endroit de l'administration publique. Au contraire, ce qui distingue le NMP des autres tentatives de réformes est sa *cohérence* et sa *praticabilité* quant à la manière de résoudre les problèmes quotidiens des gestionnaires publics (Saint-Martin, 2000 : 29). Toutefois, pour de nombreux chercheurs, il n'y aurait pas beaucoup de « Nouveau » dans le Nouveau Management Public. En effet, beaucoup de ses éléments ont déjà fait partie du débat qui dure depuis plusieurs décennies sur les manières d'améliorer l'administration publique : « *much of it involved the creative repackaging of some very old administrative arguments in new wrapping paper* » (Pollitt, 2003 : 35). À ce moment, il est intéressant de se demander pourquoi le NMP est devenu si populaire auprès des gouvernements dans le monde. Pourquoi ce type de réforme a-t-il été privilégié ?

En plus de sa cohérence et de sa praticabilité, le NMP semble posséder un certain nombre d'attraits pour les personnes qui se situent au sommet de la pyramide administrative, c'est-à-dire les politiciens (Pollitt, 2003 : 36-37). Au début de cette section, il a été mentionné qu'un des objectifs du NMP est de sauver de l'argent par une plus grande efficacité des activités gouvernementales et par une réduction « rationnelle » des effectifs. Il propose également un meilleur contrôle des élus sur les fonctionnaires par l'importance qu'il accorde à la clarification des objectifs et par la plus grande performance exigée des gestionnaires. Ceux-ci doivent être plus imputables des résultats de leur organisation auprès des politiciens, ce qui diminue d'autant, ou à tout le moins rend plus ambiguë, l'imputabilité de ces derniers. Un autre attrait est la valorisation du NMP par des organisations internationales importantes comme la Banque mondiale et l'OCDE, ainsi que par des pays qui ont une influence politique considérable comme l'Angleterre et les États-Unis. En conséquence, la tentation pour les gouvernements de faire « comme les autres » parce que « tout le monde le fait » est grande.

De la même manière, les doctrines du NMP sont relativement simples pour que la classe politique et les fonctionnaires, qui ne sont pas nécessairement des experts en matière de théories administratives et économiques, puissent les appliquer sans trop de difficultés. Aucoin argumente que la grande force du NMP réside dans le fait qu'il respecte trois règles politiques essentielles, à savoir : la supériorité hiérarchique des ministres, et donc la subordination des employés de l'État ; la nécessité de poursuivre une culture administrative qui limite la discrétion et qui impose un minimum de valeurs et de standards ; et l'obligation

que les activités gouvernementales s'inscrivent dans un cadre légal (Aucoin, 1995 : 8-9). Il déclare que c'est uniquement lorsque ces conditions sont remplies que les prescriptions du NMP peuvent être introduites au sein des organisations publiques. Ces conditions garantissent que l'administration publique demeurera sous contrôle démocratique et, par le fait même, sous le contrôle des politiciens (Aucoin, 1995 : 9). Finalement, deux autres arguments sont utilisés par les défenseurs du NMP pour justifier leur application. La première est la supposition que la gestion d'une organisation publique n'est pas si différente de la gestion d'une entreprise privée (Peters, 2002 : 161). La plupart des doctrines que le NMP propose pour solutionner les « problèmes » associés au modèle bureaucratique partent de ce postulat. La deuxième est que le NMP se réclame de la neutralité politique (Hood, 1991 : 8). Cela signifie que peu importe l'allégeance idéologique du parti au pouvoir, le NMP se vante de pouvoir appliquer ses prescriptions pour le bien-être de tous. Ses défenseurs soulignent que l'administration publique n'est pas un lieu de confrontation entre les partis politiques, c'est un lieu où on doit pratiquer une saine gestion.

En bout de ligne, certains auteurs croient que le message que les politiciens veulent envoyer aux fonctionnaires et aux citoyens en adoptant des réformes de type NMP, c'est que la fonction publique n'a aucune valeur en soi. La privatisation est la solution idéale pour offrir les services auparavant octroyés par l'administration publique. Pour les services où la privatisation n'est pas souhaitable, les fonctionnaires sont conviés à se comporter comme dans le secteur privé à travers des formes d'organisation plus petites et flexibles. En ce qui concerne l'élaboration des politiques, les employés publics sont décrits comme étant trop biaisés et opportunistes dans leurs recommandations, il faut donc que les élus se tournent vers des amis, des groupes d'analyse et des entreprises de lobbying pour obtenir des conseils plus « crédibles » (Savoie, 1998 : 406 ; Savoie, 1995 : 86). Pour d'autres chercheurs, le NMP est perçu comme un accord entre les politiciens et les citoyens d'un côté et les politiciens et les fonctionnaires de l'autre (Borins, 2002 : 182). Les politiciens et les citoyens veulent des services de qualité et une plus grande performance des organisations publiques. Pour y parvenir, les élus sont prêts à accorder une plus grande autonomie aux fonctionnaires et à mettre en place des incitatifs financiers afin de stimuler la performance de ceux-ci. De leur côté, les employés publics, en échange de cette autonomie, doivent « accepter » une plus grande précarité d'emploi et une plus grande imputabilité quant à leurs actions.

En résumé, le NMP semble être la réponse que plusieurs gouvernements ont privilégiée pour résoudre les nombreux défis qui entouraient l'administration publique. Face aux difficultés politiques de réduire des services ou des programmes qui ont toujours eu un

appui important au sein de la population (éducation, santé), la solution des politiciens a été de favoriser un concept, le NMP, qui promettait *à la fois* de maintenir des services de qualité tout en gardant constant, ou même en diminuant, les coûts pour les offrir. Ce concept « neutre » d'une meilleure gestion ne pouvait qu'être bien accueilli par la société en générale, surtout lorsqu'il vise en même temps à mettre fin au fonctionnement bureaucratique des organisations publiques (Pollitt, 1990 : 49).

CHAPITRE III

L'ENVERS DE LA MÉDAILLE : UNE CRITIQUE DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC ET DE SES FONDEMENTS THÉORIQUES

Plusieurs auteurs critiquent le fait que les rapports qui cherchent à analyser l'impact des réformes administratives sur le secteur public manquent souvent de crédibilité, étant donné qu'ils sont fortement influencés par les gestionnaires et que ceux-ci n'énumèrent que les aspects positifs de leur gestion (Wilson, 1989 : 375; Behn, 2001 : 110). Une étude portant sur l'analyse des réformes dans cinq pays arrive à la conclusion que les évaluations du secteur public portent habituellement très peu sur l'impact des réformes et davantage sur leur mise en oeuvre (Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa et Waerness, 1999). Les évaluations qui démontrent une amélioration de l'efficacité des programmes gouvernementaux découlant directement de l'adoption d'une réforme administrative sont plutôt rares (Pollitt, 2003 : 40). Ainsi, la problématique de ce mémoire se présente simplement de la manière suivante : est-ce que le NMP fonctionne ? Est-ce que les réformes inspirées par le NMP donnent les résultats souhaités ? La pertinence d'entreprendre une recherche sur la réforme administrative québécoise est fondée sur la constatation qu'il existe très peu d'évaluations sur l'impact des réformes inspirées par le NMP, autant au Québec qu'à l'étranger (Mercier, 2002 : 377).

Comme il est mentionné au début de ce document, l'objectif n'est pas de faire une évaluation exhaustive de la réforme québécoise dans son ensemble, mais de vérifier ses impacts sur le Programme de soutien aux organismes communautaires. Si cette recherche démontre que l'implantation des méthodes du NMP a amené une amélioration quant à l'atteinte des objectifs de ce programme, cela nous permettra de supposer que le nouveau cadre de gestion au Québec pourrait avoir eu des effets bénéfiques pour l'ensemble de la fonction publique québécoise. Ainsi, et pour faire suite à la problématique qui vient d'être soulevée, ce chapitre vise à faire le bilan des critiques formulées à l'endroit du NMP. Beaucoup d'auteurs remettent en cause les méthodes proposées par le NMP pour améliorer les services publics.

3.1 Critique des théories économiques

La première composante du NMP, les théories économiques, a fait l'objet de beaucoup de questionnement chez les chercheurs. Les prémisses de ces théories sont remises en question ainsi que les solutions avancées pour améliorer le fonctionnement des organisations publiques. La supposition qui est probablement la plus importante pour les trois théories économiques – *le Public choice*, la théorie des *coûts de transactions* et la théorie du *Principal-agent* – est le postulat que les individus ne cherchent qu'à maximiser leur intérêt individuel. Dans un milieu de travail, cela signifie que les employés cherchent toujours à travailler un minimum tout en essayant d'obtenir un salaire maximum. Or, comme nous l'a enseigné l'École des relations humaines:

human beings are not merely economic beings, but also political, cultural, and moral beings who inhabit an economic system that is profoundly influenced by, and in a sense dependent upon, the attitudes, habits, beliefs, aspirations, ideals, and ethical standards of its members. Any theory that downplays or ignores these broader contextual factors, social relations, and normative commitments is at best incomplete, and at worst misleading and damaging (Boston et al., 1996: 30).

De cette manière, il est nécessaire d'analyser ces théories économiques et les solutions qu'elles proposent afin de porter un jugement plus adéquat sur leurs mérites.

3.1.1 *Le Public choice*

Tout d'abord, le *Public choice* stipule que les fonctionnaires ne cherchent qu'à augmenter la taille de leur budget. James Q. Wilson rejette cette idée car selon lui, rien ne permet de dire qu'une augmentation de la taille d'une organisation publique se transforme en gain matériel pour les fonctionnaires, le salaire de ceux-ci n'ayant aucune corrélation avec la taille du budget (Wilson, 1989 : 118). Également, la supposition voulant que les bureaucrates s'approprient et conservent l'information importante concernant l'orientation et le développement des politiques publiques est contestée. Selon Peters, le *Public choice* sous-estime considérablement la capacité des politiciens de développer des sources d'informations indépendantes et pertinentes qui ne proviennent pas des bureaucrates (Peters, 2001 : 13). Les études empiriques démontrent que le modèle de Niskanen et de son « fonctionnaire qui cherche à maximiser son budget » n'a que peu d'appui dans la réalité (Peters, 2001 : 14).

Néanmoins, les solutions proposées par les tenants du *Public choice* pour diminuer les déficits budgétaires et augmenter le pouvoir des politiciens ont été largement intégrées aux réformes administratives au cours des vingt dernières années, particulièrement dans les régimes anglo-saxons comme l'Angleterre et la Nouvelle-Zélande. Les prescriptions économiques du *Public choice* visaient à instaurer de la *compétition*, à *privatiser* et à *désagréger* le secteur public.

L'instauration de la *compétition* au sein des administrations publiques a pris deux formes complémentaires pour les pays qui ont implanté des réformes inspirées par le NMP (Peters et Pierre, 2001 : 7-8). Dans sa forme la plus répandue, la compétition est présente sous le concept de *market-testing*, c'est-à-dire la possibilité pour les gouvernements de faire des comparaisons entre le secteur privé et le secteur public sur les coûts et la qualité des biens et services qu'ils veulent offrir. Dans sa forme la plus poussée, comme en Angleterre et en Nouvelle-Zélande, la compétition a pris le nom de *compulsory competitive tendering*, c'est-à-dire l'obligation pour les ministères et les agences gouvernementales de placer pratiquement tous les services fournis par l'État dans une sorte d'encan entre les organisations publiques et privées, en accordant habituellement les contrats au plus bas soumissionnaire (tout en s'assurant qu'il respecte certains standards de qualité). Les objectifs visés en instaurant plus de compétition à l'intérieur de l'appareil étatique sont sensiblement les mêmes pour tous les pays : créer une attitude plus entrepreneuriale chez les employés publics en les exposant au monde commercial, réduire les coûts des services publics tout en augmentant leur qualité, donner de la valeur pour l'argent des contribuables (le fameux « *value for money* »), permettre aux citoyens de mieux exprimer leurs préférences et faire en sorte que l'État, éventuellement, ne soit plus qu'un acquéreur de biens et services plutôt qu'un fournisseur (Minogue, Polidano et Hulme, 1998 : 28-29).

En fait, ce que les gouvernements cherchent à faire en augmentant la compétition à l'intérieur du secteur public est de reproduire les mécanismes du marché que l'on retrouve dans le secteur privé, avec le postulat que la rationalité des agents économiques mène nécessairement à un environnement plus économique, efficient et efficace. Or, le concept même de marché est contesté et critiqué. Lynn Meek dresse une liste succincte des principaux reproches généralement associés au marché : le marché est loin d'être un système équilibré car il existe des différences importantes quant au pouvoir d'achat et au pouvoir de négociations entre les grosses et les petites entreprises, les pays riches et les pays pauvres..., les profits résultant du marché ne sont souvent pas redistribués équitablement entre les individus et les nations, le marché est un système très instable, particulièrement dans un

monde globalisé, et cela provoque souvent des conséquences destructrices sur la vie et le bien-être de certaines communautés (Lynn Meek, 2001 : 46).

Ainsi, il faut faire attention de ne pas élever la compétition, et donc le marché, au rang de panacée pour les « supposés » manque d'efficience et d'efficacité du secteur public. En ce qui concerne l'approvisionnement d'un service essentiel par exemple, les gouvernements doivent-ils accepter les risques associés à un environnement économique instable en échange d'une plus grande efficience ? Et la quête de vouloir réaliser plus d'économie doit-elle se faire au détriment de l'accessibilité des services offerts par l'État (au Canada par exemple, où la réduction du déficit dans les années 90 s'est réalisée grâce à des contraintes au niveau de l'assurance-emploi) ? De la même manière, Kettl souligne que « *competitive markets often do not exist for government services. Many of these services have fuzzy goals that would frustrate full reliance on the markets* » (Kettl, 2000 : 3). En bout de ligne, l'instauration de plus de compétition au sein des administrations publiques peut certainement avoir des effets positifs, mais il faut également tenir compte de ses aspects négatifs.

Quant à elle, la *privatisation* est également un élément des réformes qui est grandement remis en question. Mais de quoi est-il question lorsqu'on parle de privatisation ? Il existe différentes formes de privatisation concernant la prestation des services et la production des biens publics (Thomas, 1998 : 204). Ceux-ci vont d'une plus grande déréglementation de la vie économique, par l'élimination ou la réduction des contraintes légales, au transfert pur et simple des activités du secteur public vers le secteur privé. Entre ces deux pôles, il existe d'autres variantes associées à la privatisation comme le financement des services par des frais d'utilisation, les coupons d'échange subventionnant les consommateurs et l'impartition (ou le *contracting out*, une version plus douce que le *compulsory competitive tendering*). Ce dernier élément sera analysé plus en profondeur un peu plus loin dans le texte. Les critiques formulées à l'encontre de la privatisation des biens et services publics portent sur toutes les formes qui viennent d'être mentionnées, mais seulement quelques idées dominantes seront présentées.

D'abord, le transfert pur et simple des activités de l'État au secteur privé est vigoureusement contesté par de nombreux auteurs. Minogue, Polidano et Hulme soulignent que l'apparente supériorité des entreprises privées sur les entreprises publiques reste à prouver, le lien entre la privatisation et la croissance économique n'a pas encore été démontré, des entreprises publiques performantes existent dans toutes les économies et que, finalement, le vrai enjeu concerne les monopoles et non pas quel secteur, privé ou public, produit le bien ou le service (Minogue, Polidano et Hulme, 1998 : 21). Quant à lui, Mercier

va encore plus loin en soulignant que le monopole n'est pas nécessairement mauvais en soi car certains services (électricité, système d'eau) sont plus efficaces en étant offerts par un seul fournisseur (Mercier, 2002 : 368). Cet auteur déclare également que, contrairement aux idées reçues, les niveaux de satisfaction des citoyens entre les services publics et privés ne démontrent pas de différences significatives. Une chercheuse va même jusqu'à dire que la vague de privatisation des années 80 ne découlait pas d'une logique économique implacable, mais plutôt du désir des gouvernements de réduire considérablement la masse salariale de l'État, la conséquence la plus immédiate d'une privatisation étant le transfert de milliers de salariés du secteur public au secteur privé (Kamarck, 2000 : 241). Finalement, les gains d'efficacité associés aux privatisations sont également remis en question car, en plus du temps d'ajustement nécessaire, ceux-ci peuvent être compromis par d'autres formes de réglementation présentes au sein de l'économie (Fox, 2002 : 4).

Ensuite, l'idée d'une plus grande libéralisation de la vie économique par une réduction des contraintes légales est paradoxale. En effet, dans la mesure où la privatisation des entreprises publiques a fréquemment mené au transfert d'un monopole public vers un monopole privé, l'État a souvent dû établir une nouvelle réglementation afin d'éviter que le prix et la qualité des services offerts soient laissés à la discrétion du producteur (Peters, 2001 : 25). De cette manière, l'État qui voulait se désengager d'un secteur économique en tant que fournisseur doit maintenant y être présent sous la forme d'un régulateur, ce qui nuance énormément les gains potentiels d'économie et d'efficacité rattachés aux privatisations. En plus de la privatisation des actifs économiques de l'État, Savoie considère qu'on assiste également à une privatisation des compétences en matière de politiques publiques (Savoie, 1995 : 81). À bien des égards, les entreprises de lobbying, les groupes d'analyses, les maisons de sondage, les cabinets des ministres et les différents groupes d'intérêts ont développé une expertise qui les rend pratiquement indispensables lorsque vient le temps d'élaborer de nouvelles politiques. Dans une société qui se veut démocratique, l'accès aux centres de décision doit nécessairement être permis, mais cela crée aussi la possibilité pour certains groupes de mettre leurs intérêts particuliers au-devant de l'intérêt public.

Finalement, la dernière proposition que le Public choice met de l'avant est l'idée d'une plus grande *désagrégation* du secteur public. En décomposant les grosses structures administratives en petites unités opérationnelles, la théorie suggère que celles-ci seront plus aptes à répondre aux exigences des « clients », elles seront plus rapides pour offrir des services, leurs objectifs seront mieux définis et leur exposition plus grande face au secteur privé (en assumant que des règles de compétition sont instaurées) fera en sorte qu'elles auront

tendance à réduire leurs coûts tout en augmentant la qualité de leur produit. Encore une fois, pour chaque qualité que l'on attribue à la désagrégation, plusieurs auteurs sont prompts à souligner ses côtés négatifs. Les principales critiques concernent habituellement le manque de cohérence, la perte de contrôle et les gains économiques potentiels liés aux désagréations. Minogue, Polidano et Hulme suggèrent que le risque d'avoir plusieurs unités administratives « at arms-length » du gouvernement pourrait nuire à la stratégie globale de ce dernier. Avec la multitude de petits « îlots » indépendants au sein de l'administration publique, des problèmes de coordination pourraient survenir étant donné que ceux-ci pourraient ne pas avoir une compréhension adéquate des objectifs plus large et à long terme du gouvernement (Minogue, Polidano et Hulme, 1998 : 282).

En ce qui concerne le contrôle de ces petites entités autonomes, une question fort pertinente mérite d'être soulevée : devant leurs manquements et leurs fautes, à qui doit-on s'adresser ? (Mercier, 2002 : 242). Est-ce le gestionnaire de l'agence qui doit être tenu responsable ou bien le ministre qui, en vertu du principe de responsabilité ministérielle, doit conserver la responsabilité ultime des gestes posés par son agence ? Bien que les contrats négociés entre les unités opérationnelles et les organismes centraux établissent habituellement les différents degrés d'imputabilité, on peut supposer que la tentation pour chaque partie de se renvoyer la responsabilité, en cas de problème, sera grande. Si, avec le récent scandale des commandites, il y a eu des difficultés pour déterminer qui a commis des fautes entre les politiciens et les fonctionnaires pour un programme géré à l'intérieur d'un ministère, on peut seulement imaginer le problème d'attribution si l'erreur avait été commise par une agence encore plus éloignée du gouvernement. Bref, le problème du contrôle des agences ne se pose pratiquement jamais lorsque tout va bien, mais il surgit brutalement lorsqu'une faute importante se produit.

Aussi, la question des gains économiques de ces petites agences est amplement critiquée. En analysant les agences canadiennes, Savoie constate que celles-ci ont coûté beaucoup plus chères que prévu à implanter et qu'elles ont dû continuellement recourir au Conseil du trésor pour éviter la faillite (Savoie, 2003 : 219). Ces agences auraient même eu des coûts d'opérations supérieures aux départements qu'elles ont remplacés ! En se basant sur un sondage national, il souligne également que le niveau de satisfaction des citoyens envers l'Agence des douanes et du revenu du Canada a décliné depuis les deux dernières années alors que la satisfaction des citoyens envers Ressources humaines Canada (un gros département traditionnel) a augmenté durant la même période. L'idée selon laquelle une agence est « plus près de ses clients » peut donc être nuancée.

En bout de ligne, l'expérience internationale ne permet pas de dire qu'une plus grande désagrégation du secteur public provoque tous les bienfaits qui lui sont attribués. Dans beaucoup de pays en développement, les gouvernements sont beaucoup plus dans une phase de consolidation du secteur public que dans un processus de démantèlement (Minogue, Polidano et Hulme, 1998 : 25). Certains pourraient dire que c'est parce que ces pays ne sont pas rendus au même stade d'évolution politique que les sociétés plus développées. Toutefois, même en ce qui concerne ces dernières, deux auteurs ont analysé les réformes administratives de huit pays occidentaux et ils en arrivent à la conclusion que « *there is no firm, well-established body of theory and empirical knowledge systematically linking variations in organizational forms to variations in performance* » (Olsen et Peters, 1996 : 8). En conséquence, la tendance vers une plus grande désagrégation du secteur public est beaucoup plus un acte de foi qu'un fait reposant sur des bases scientifiques solides.

3.1.2 La théorie des coûts de transaction

En ce qui a trait à la théorie des coûts de transaction, nous avons vu que celle-ci donne les conditions nécessaires pour avoir recours à la sous-traitance : beaucoup de fournisseurs et des coûts contractuels minimes. L'expression généralement utilisée par les politiciens pour désigner la sous-traitance, qui a généralement une connotation péjorative au sein de la population, est l'impartition. Or, le concept d'impartition, tellement valorisé par les défenseurs du NMP, a également ses lacunes. Aucoin note que les études empiriques démontrent que le « *contracting-out* » comporte des limites en termes d'efficience car les circonstances de son application peuvent entraîner des coûts non négligeables (Aucoin, 1995 : 205). Selon lui, l'impartition ne doit demeurer qu'une option pour les gouvernements parce que les expériences indiquent que son utilité pour améliorer la performance du secteur public dépend, dans une large mesure, du contexte dans lequel elle est utilisée. Dans un article qui analyse l'impartition en profondeur, Thomas (1998) décrit les avantages et les désavantages reliés à cette option. Parmi les dix avantages qu'il énumère, notons l'accès à des compétences spécialisées, le retrait des politiques rigides en matière de personnel et de structures de rémunération, elle permet des économies d'échelle, elle freine la croissance du gouvernement en terme d'employés et elle constitue une façon d'éviter les investissements lourds en capital. En gros, l'impartition est perçue comme moyen d'optimiser les ressources disponibles en ayant recours à des partenaires externes. Toutefois, plusieurs désavantages de cette option existent également comme la perte de savoir qui permet au gouvernement

d'assurer la surveillance des entreprises contractuelles, la subversion du principe de mérite et d'équité que le secteur public cherche à poursuivre, une perte de contrôle et l'affaiblissement de l'obligation redditionnelle puisqu'il est impossible de prévoir toutes les éventualités d'un contrat écrit, la dépendance accrue sur les entrepreneurs, la supposition qu'il existe un marché bien rodés de fournisseurs et, peut-être le plus important, elle présente des possibilités de corruption dans l'adjudication des contrats, ce qui fait augmenter le coût du processus et porte atteinte à l'intégrité du gouvernement (Thomas, 1998 : 210-212).

En bout de ligne, deux questions fondamentales demeurent non résolues sur l'impact de l'impartition comme moyen d'offrir des services de qualité à moindre coût : 1- Est-ce que les gouvernements sont en mesure de fournir une orientation et un contrôle de gestion appropriés, et de rendre compte démocratiquement des programmes dont la prestation est assurée par des tierces parties ? 2- Est-ce que les grands objectifs gouvernementaux peuvent être incorporés aux contrats et être réalisés en se fiant à des entrepreneurs externes ? (Thomas, 1998 : 209; 214). Ces deux questions ne sont que trop souvent écartées par ceux qui valorisent des réformes inspirées par le NMP.

3.1.3 La théorie du Principal-agent

Cette théorie déclare que la meilleure façon de s'assurer qu'un agent travaillera pour les intérêts de son principal est de lui fournir les incitatifs nécessaires, i.e. de l'argent, pour l'encourager dans cette direction. La manière la plus concrète d'établir ces incitatifs est de négocier des contrats où le salaire et les primes de l'agent seront directement liés à sa performance et son rendement. C'est habituellement le modèle qui est utilisé dans le secteur privé car il existe une mesure facile de la performance et du rendement : le profit. Or, dans le cas du secteur public, il est très difficile d'appliquer unilatéralement le même procédé. Wilson suggère trois raisons pourquoi il en est ainsi (Wilson, 1989 : 156). D'abord, les outputs et les impacts de certains programmes sont parfois inconnus. Par exemple, si la mission d'une agence est de « promouvoir les intérêts du Québec », les objectifs peuvent être tellement vagues qu'il serait difficile d'y rattacher une quelconque notion de performance. Ensuite, contrairement aux employés du secteur privé, les fonctionnaires ont souvent plus d'un principal, que ce soit leur supérieur immédiat, la Commission de la fonction publique, la cour, les politiciens ou les comités parlementaires. Finalement, les agents publics emmènent avec eux leur standard professionnel et leur expérience antérieure. Mais surtout, ils apportent leur préférence politique. La théorie du Principal-agent ne nous renseigne pas sur la manière

de motiver un agent qui doit implanter une politique avec laquelle il est en parfait désaccord. Ce dilemme n'existe habituellement pas dans la sphère privée étant donné que tous les employés, normalement, s'entendent pour dire que l'entreprise doit faire des profits.

De leur côté, Boston *et al.* soutiennent que les théoriciens de ce concept négligent des aspects importants concernant les relations humaines (Boston *et al.*, 1996 : 32-33). Ils déclarent que ce ne sont pas seulement les agents qui peuvent être opportunistes. Les principaux, avec l'autorité et le pouvoir associés à leur position, peuvent également être opportunistes et chercher à exploiter leurs agents par des contrats injustes. La position de force des principaux face aux agents au moment des négociations de contrats est également un aspect que cette théorie met de côté. Aussi, les systèmes de rémunération à la performance dans les organisations publiques ne semblent pas être très appréciés, les employés préférant habituellement des salaires liés à l'ancienneté. Même les gestionnaires, dans un souci de quiétude et d'harmonie au travail, préfèrent normalement donner des petites primes à tout le monde plutôt que quelques grosses à des employés très performants (Wilson, 1989 : 144). Des études démontrent que les salaires liés à la performance ne conviendraient pas au secteur public...ni au secteur privé! (Lynn Meek, 2001 : 43). Des éléments comme le professionnalisme et l'accomplissement personnel sont des raisons qui expliqueraient peut-être mieux le souci de performance de certains employés que les motivations monétaires.

En résumé, il ne faut pas s'étonner de voir les gouvernements utiliser la compétition, la privatisation, la désagrégation, l'impartition et les systèmes de rémunération au rendement. À travers les décennies, pratiquement tous les États ont employé ces mesures pour des situations qui justifiaient leur utilisation. Toutefois, la grande différence actuelle se trouve dans la volonté des gouvernements d'utiliser ces instruments dans un éventail beaucoup plus large de services et de biens publics (Aucoin, 1995 : 202).

3.2 Critique des théories du management

La seconde composante du NMP, les théories du management, fait également l'objet de vives critiques par une multitude d'auteurs. Cette section ne vise pas à faire une critique de toutes les approches et Écoles de pensées qui ont influencé le travail managérial depuis des décennies. Plutôt, elle cherche à faire une critique des principales idées mises de l'avant par le courant managérialiste. Comme il a été écrit dans le chapitre précédent, le managérialisme se résume à l'idée que les techniques de management utilisées dans le secteur privé peuvent être appliquées intégralement à l'intérieur du secteur public. À la différence

des théories économiques, qui considèrent que les principaux maux de la bureaucratie sont causés par des bureaucrates paresseux qui ne cherchent qu'à maximiser leurs intérêts individuels, le managérialisme stipule que les problèmes que l'on attribue à l'administration publique sont davantage provoqués par les structures de gestion mises en place dans le secteur public. Ainsi, le discours du *bureaucrat-bashing* se transforme en *bureaucracy-bashing* : « *the people who work in government are not the problem; the systems in which they work are the problem* » (Osborne et Gaebler (1992), dans Aucoin, 1997 : 292). L'ouvrage de référence en termes de managérialisme est probablement *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, de Osborne et Gaebler (1992). Celui-ci décrit, à partir de *success stories*, comment l'esprit d'entrepreneurship et d'innovation de certains individus a amélioré la qualité et diminué les coûts de certains services publics.

Beaucoup de reproches ont été formulés à l'encontre de ce livre. D'abord, il est critiqué pour sa vision étroite du fonctionnement des organisations publiques (Pollitt et Bouckaert, 2000 : 59-60). Si le modèle bureaucratique est la forme de gestion dominante à l'intérieur du gouvernement, il est clair qu'il n'est certainement pas le seul régime administratif utilisé. Par exemple, les deux plus grosses entités économiques pour la majorité des gouvernements occidentaux, la santé et l'éducation, n'ont jamais été de véritables bureaucraties. Elles sont davantage regroupées en réseaux de professionnels qui ont la possibilité d'exercer une plus grande discrétion et de porter des jugements qui sont beaucoup plus tolérés que dans un ministère traditionnel. Aussi, Osborne et Gaebler sont critiqués pour n'avoir mis l'emphasis que sur les aspects négatifs de la fonction publique (la rigidité, la centralisation), en ignorant pratiquement tous ses côtés positifs (la continuité, l'honnêteté, l'équité).

Ensuite, un auteur souligne que le postulat essentiel du livre est l'idée que le comportement des individus n'est déterminé que par la structure administrative de l'organisation (Aucoin, 1997 : 293). Dès lors, l'hypothèse de Osborne et Gaebler peut se résumer de la manière suivante : si on réussit à transformer la structure, on réussira à transformer les comportements. Or, ce raisonnement simpliste présente deux lacunes importantes. Premièrement, les problèmes de l'administration publique ne sont pas uniquement provoqués par le *système*, les employés publics peuvent également faire des erreurs, exercer un pauvre jugement ou s'engager dans des pratiques douteuses. Ensuite, s'il est vrai que la majorité des fonctionnaires ont peu de contrôle ou d'influence sur leur travail, d'autres en ont. Les fonctionnaires ne sont pas que des engrenages dans une machine,

certaines disposent d'une certaine discrétion et d'une flexibilité qui peut influencer la performance de leur organisation (Aucoin, 1997 : 293). Bref, l'idée de Osborne et Gaebler qu'il faut rendre l'administration publique plus entrepreneuriale ignore le fait que les organisations publiques sont subordonnées aux prérogatives démocratiques. Celles-ci déterminent avec des lois, des règlements et des politiques ce que le secteur public doit ou ne doit pas faire. Ultimement, ce sont les impératifs démocratiques qui font en sorte que les fonctionnaires ne peuvent décider d'implanter des services selon leurs préférences et selon ce qu'ils considèrent comme étant les « meilleures » pratiques de gestion.

Par ailleurs, un élément qui n'a pas encore été abordée jusqu'à présent concerne la distinction entre « administration » et « management » en ce qui concerne le secteur public. Quelle est la différence entre ces deux notions ? À partir des définitions retrouvées dans la littérature sur l'administration publique, Pollitt et Bouckaert en arrivent à une synthèse sur les particularités de chaque concept. Le « management » est une discipline qui a une vocation fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle cherche les moyens pour arriver à des résultats d'une manière plus rapide, économique et efficace, et habituellement par l'entremise de d'autres personnes. De son côté, l'étude de « l'administration publique », bien que partageant également un souci pour l'efficacité, est davantage orientée sur les valeurs du secteur public comme la démocratie, l'imputabilité, l'équité et la probité (Pollitt et Bouckaert, 2000 : 8-9).

Pour ce qui est des réformes administratives, le managérialisme pousse un peu plus loin cette distinction en associant le « management » à la performance et aux impacts, tandis que « l'administration » n'est uniquement rattachée qu'au respect des règles et des procédures (Aucoin, 1995 : 168). D'ailleurs, il devient de plus en plus commun d'associer le terme « administrer » sur les décisions qui concernent des actions légales, statutaires, politiques ou programmatiques (Mintzberg et Bourgault, 2000 : 4), et d'utiliser le mot « gérer » pour décrire les activités quotidiennes d'un ministère ou d'une organisation publique. Mais au-delà des distinctions entre « administrer » et « gérer », au-delà de la question à savoir si c'est le système ou les fonctionnaires qui sont la source des « problèmes » du secteur public, le management comme discipline académique est sérieusement critiqué.

Premièrement, on reproche aux théories du management de ne servir les intérêts que de ses principaux artisans, habituellement les firmes de consultants et les réformateurs. Rien qu'aux États-Unis, les ventes d'ouvrages sur le management représentent environ 750 millions de dollars annuellement (Micklethwait et Wooldridge, 1997 : 58). Un auteur souligne que le marché mondial pour les services de consultants en management, pour l'année 2000, représente une industrie de 113 milliards de dollars (Saint-Martin, 2000 : 205).

Lorsqu'un auteur du management, comme Tom Peters, se fait payer 60 000 dollars pour offrir un séminaire d'une journée, il est raisonnable de se demander qui en soutire un plus grand profit, l'organisation (publique ou privée) ou bien le conférencier ?

Deuxièmement, les bases théoriques du management sont également contestées. Micklethwait et Wooldridge soulignent que les critiques que l'on porte généralement sur la théorie du management reposent sur quatre constats : elle est incapable d'autocritique, sa terminologie est prête à embrouiller la pensée plutôt qu'à l'éclaircir, elle s'élève rarement au-dessus de ce qui découle du bon sens et elle est capricieuse, entachée de contradictions que d'autres disciplines plus rigoureuses ne pourraient se permettre (Micklethwait et Wooldridge, 1997 : 61). En citant les propos de Peter Drucker, un académicien très respecté pour ses travaux sur le management, ces auteurs constatent que si les gens utilisent l'expression « gourou » pour désigner les experts en management, c'est pour ne pas utiliser celui de « charlatan ». Ils insistent sur le fait que si les idées sur le management manquent de crédibilité et de respectabilité, c'est parce que sa théorisation est sérieusement mise en doute : « ce qu'on critique le plus fréquemment dans la théorie du management, c'est sa propension aux modes, [...], les théoriciens passent leur temps à dévoiler des idées censées « assurer le succès face à la concurrence ». Quelque mois plus tard, ces concepts ayant été expérimentés et le succès restant une arlésienne, les théoriciens sortent une nouvelle idée de leur chapeau » (Micklethwait et Wooldridge, 1997 : 61-62). Une autre critique provient du fait que les auteurs du management semblent souvent porter leur attention sur un seul aspect du travail managérial (« faire », « concevoir », « diriger », « contrôler »), ce qui créerait des dysfonctions au sein des organisations si on suivait la seule prescription de chacun (Mintzberg et Bourgault, 2000 : 25).

Dans un contexte où les relations entre managers et managés sont davantage basées sur la collaboration que sur l'autorité, comme c'est normalement le cas dans les organisations publiques, il n'existe pas de théories qui rendent compte de ce type de management (Delavallée, 2002 : 91). Or, cela n'empêche pas les consultants en management de prodiguer leurs conseils autant au secteur public qu'au secteur privé. Mais quels sont ces conseils exactement ? Quelles sont ces idées qui semblent avoir une influence majeure sur les réformes administratives dans le monde ? Ne voulant pas faire l'analyse de tous les éléments proposés par Osborne et Gaebler, seulement quatre propositions du courant managérialiste seront critiquées : la séparation entre l'élaboration et l'implantation des programmes et des politiques, *l'empowerment* des employés de premières lignes, le citoyen en tant que consommateur et l'emphase mise sur le *leadership*.

3.2.1 La séparation entre élaboration et implantation des politiques

Une idée importante du managérialisme porte sur l'établissement d'une séparation stricte entre les fonctionnaires qui doivent élaborer les politiques et ceux qui doivent les mettre en applications. Selon cette approche, les fonctionnaires sont trop orientés sur l'aspect politique de leur travail et pas assez sur le « service à la clientèle », ce qui provoque inévitablement une piètre qualité des biens et services offerts par l'État. En s'inspirant de la théorie économique, une plus grande spécialisation des tâches devrait permettre plus d'économie, d'efficience et d'efficacité en ce qui concerne les activités du gouvernement. Lorsqu'on intègre cette idée avec le concept de désagrégation mis de l'avant par le Public choice, la proposition du managérialisme est plutôt directe : seulement quelques hauts fonctionnaires devraient s'attarder à élaborer des politiques à l'intérieur des ministères, tandis que la majorité des fonctionnaires devrait travailler dans des unités opérationnelles avec un dirigeant qui en serait l'ultime responsable. Autrement dit, les objectifs et la coordination des politiques et des programmes devraient être laissés entre les mains de quelques individus seulement, alors que le rôle des autres fonctionnaires serait de s'assurer de la performance et du rendement des orientations qui sont adoptées. En poursuivant cette logique, si on souhaite que ces dirigeants d'organismes soient performants et qu'ils « nous en donnent pour notre argent », ils devraient avoir les mains libérées des contraintes actuelles, d'où la nécessité de décentraliser et de déréglementer le secteur public. Décentraliser pour que les dirigeants puissent se concentrer sur les objectifs de leur agence et déréglementer pour qu'ils puissent gérer les ressources à leur manière. Or, s'il n'existe pas vraiment de contentieux sur l'idée que seulement quelques hauts fonctionnaires devraient participer à l'élaboration des politiques (ce qui était d'ailleurs le cas dans beaucoup de pays bien avant les réformes), le litige porte davantage sur la décentralisation et la déréglementation de l'administration publique.

Les principales critiques formulées à l'encontre d'une plus grande décentralisation rejoignent les arguments qui ont déjà été énumérés dans la section portant sur la critique des théories économiques. En observant le fonctionnement des agences dans quelques pays comme le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Angleterre, Pollitt et Bouckaert constatent que les agences qui sont éloignées des centres de décisions posent certains problèmes qui sont loin d'être négligeables : une perte de coordination, une trop grande attention portée sur les cibles de l'agence plutôt que sur son efficacité générale et une diminution de l'imputabilité envers les ministres et les Parlements (Pollitt et Bouckaert, 2000 : 4). Ce dernier point est

probablement le plus problématique quant à l'adoption ou non du modèle des agences. Aux États-Unis par exemple, un observateur constate que le transfert de quelques programmes fédéraux au niveau des États a probablement amélioré la réceptivité du gouvernement local, « *but it has blurred the lines of responsibility and made it harder to determine who is accountable for which results* » (Kettl, 2000 : 28). En fait, la décentralisation des opérations de l'État vers des agences vise, en plus de la diminution des contrôles *a priori*, à tenir le dirigeant de l'agence responsable de l'atteinte ou non des objectifs de celle-ci.

Cette idée d'une plus grande imputabilité des fonctionnaires est fortement associée au système américain. Or, le concept d'imputabilité à l'américaine et celui de responsabilité ministérielle sont partiellement en conflit (Mercier, 2002 : 55). Dans le cas du système américain, il est toujours difficile de déterminer avec exactitude qui est le responsable d'un programme. En cas de succès, les politiciens seront rapides pour dire qu'ils ont créé un bon programme, tandis qu'en cas d'échec, la tentation sera grande pour porter le blâme sur un fonctionnaire incompetent (Behn, 2001 : 108). Avec le principe de responsabilité ministérielle, le problème se pose moins car le gouvernement doit, en théorie, assumer autant les échecs que les succès de son administration. D'une manière plus pragmatique, la grande différence entre les deux systèmes résiderait dans le degré de coopération et de confiance qui existe entre un ministre et ses hauts fonctionnaires. Si, avec le principe de responsabilité ministérielle, les bureaucrates n'ont habituellement pas peur de donner des avis et des conseils aux ministres en sachant que ceux-ci seront ultimement responsables des décisions prises dans leur ministère, une plus grande imputabilité des fonctionnaires risque de créer un environnement où ils seront moins coopératifs et où ils éviteront de rendre publique des informations qui les rendrait personnellement responsables des erreurs commises à l'intérieur de leur organisation. Est-ce que cela veut dire que dans le modèle de Whitehall les hauts fonctionnaires ne sont responsables de rien ? Évidemment non. S'ils commettent des fautes, ils seront sanctionnés de l'intérieur, mais le blâme public constitue une double punition, s'il y a réellement eu une erreur, et une injustice s'il n'y en a pas eue (Sutherland et Mitchell, 1997 : 33). Bref, la décentralisation comporte également sa part de problèmes qu'il ne faut pas négliger avant de mettre en place le modèle des agences.

Pour ce qui est de la déréglementation, celle-ci concerne deux aspects. Premièrement, la possibilité pour les ministres d'embaucher des dirigeants qui proviennent de l'extérieur de la fonction publique et, deuxièmement, la plus grande flexibilité accordée à ces individus en termes de ressources financières, matérielles et humaines. Le problème principal du premier élément consiste en la capacité qu'auraient les politiciens de faire des nominations partisans

au niveau de la direction des agences. Cette politisation de la fonction publique risque de créer une situation où les dirigeants deviendraient des défenseurs de politiques plutôt que des gestionnaires neutres et impartiaux. Savoie souligne que le principe du mérite est celui qui traditionnellement distinguait le plus l'administration publique de l'entreprise privée (Savoie, 2003 : 223). Or, les récentes réformes administratives tendent à réduire cette différence en accordant plus de latitude aux politiciens quant au choix des hauts fonctionnaires. La justification typique est l'idée que les fonctionnaires ne sont souvent pas assez « experts » dans un domaine pour diriger une agence qui demande des compétences particulières. Toutefois, Hood nuance cette notion en déclarant que les gestionnaires « généralistes », par leur expérience dans le secteur public au niveau des opérations, savent habituellement quoi faire et qui contacter pour faire avancer une idée ou un projet (Hood, 1996 : 51). Leur expertise du « comment le faire » est habituellement appréciée par un politicien qui vient d'être nommé ministre pour la première fois. Aussi, des études semblent démontrer que des examens portant sur les *habiletés générales* d'un individu sont de meilleurs indicateurs pour prévoir la performance de son travail que des examens portant uniquement sur les *spécificités* du travail à accomplir (Wilson, 1989 : 140).

Deuxièmement, en ce qui concerne la plus grande flexibilité de gestion accordée aux dirigeants d'organismes publics, la crainte est de voir ressurgir les vieux problèmes du passé : le favoritisme, le patronage et le gaspillage. Un auteur explique même les récents scandales administratifs canadiens par un effet combiné de la compression des effectifs et de l'assouplissement des règles en matière de passation des contrats, tout cela au nom de la flexibilité managériale (Gow, 2004 : 17). Il faut donc analyser l'idée de la séparation entre élaboration et implantation des politiques en tenant compte de ses implications au niveau de la déréglementation et de la décentralisation, et non seulement en termes de productivité et de réduction des coûts.

3.2.2 *L'empowerment*

Un deuxième conseil du managérialisme est de favoriser *l'empowerment* des employés publics. Ce concept, plutôt vague, consiste à transférer certains pouvoirs des gestionnaires vers les employés de premières lignes de manière à ce qu'ils puissent prendre rapidement certaines décisions. *L'empowerment* est aussi l'idée que les « clients » des organisations publiques devraient être plus souvent consultés pour les politiques qui les touchent et avoir la possibilité de participer plus fréquemment au processus de décision.

(Peters et Pierre, 2001 : 7). Comme il a été mentionné précédemment, un des problèmes associés au modèle bureaucratique est que les gestionnaires, n'étant pas les patrons officiels de leurs employés, se soucient peu de la performance de ceux-ci du moment où ils réalisent les exigences minimales rattachées à leur fonction. Dès lors, faire de *l'empowerment* signifie déléguer plus de pouvoirs aux fonctionnaires en les tenants responsables des gestes qu'ils posent. La théorie stipule que si les bureaucrates sont davantage impliqués dans la gestion de leur organisation par leur plus haut niveau de responsabilités, ils seront plus susceptibles de développer une culture axée sur la performance et le rendement. Or, les mêmes problèmes liés à la décentralisation et à la déréglementation peuvent être appliqués, c'est-à-dire les risques de scandales et une reddition de comptes inadéquate. Deux auteurs posent deux questions très justes à ce sujet : « *Just how much flexibility should democratic systems give to employees in administration ? If the political system gives administrators vague goals, as is often the case, how free should government employees then be from interference (supervision) by the central authorities ?* » (Aberbach et Rockman, 2001 : 29).

Bien que le concept d'*empowerment* soit habituellement valorisé par les gestionnaires en paroles, il est rarement mis en application dans la réalité. Même si les « experts » du management ne tarissent pas d'éloges sur la responsabilisation des employés, les analyses du secteur privé démontrent que les gestionnaires sapent discrètement cette démarche. Le modèle qu'ils connaissent le mieux et le couple ordre-contrôle et c'est le seul auquel ils semblent se fier (Argyris, 1998). De cette manière, pourquoi vouloir instaurer dans le secteur public un concept qui peine à s'installer dans le secteur privé ? Finalement, si on considère que les réseaux de la santé et de l'éducation n'ont jamais été de véritables bureaucraties, le managérialisme oublie qu'une large part des employés publics possède déjà un certain pouvoir discrétionnaire et décisionnel (Pollitt, 2002 : 277). L'idée selon laquelle les fonctionnaires sont « prisonniers » des contraintes bureaucratiques et que leurs habiletés professionnelles ne sont pas exploitées n'est pas toujours représentative de la réalité.

3.2.3 Citoyen = consommateur

Un troisième concept du managérialisme est de promouvoir l'idée que les individus ne sont pas des citoyens, mais des consommateurs de biens et services publics. Le raisonnement veut que si les fonctionnaires considèrent les personnes comme étant des consommateurs, ils seront plus enclins à leur fournir un service de qualité tout en répondant plus rapidement à leurs demandes. La manifestation la plus évidente de ce concept dans les réformes

administratives est l'instauration de Charte des citoyens et la mise en place de standards de services dans plusieurs pays occidentaux. Ces chartes et ces standards visent à informer les « consommateurs » sur le niveau et la qualité des services auxquels ils ont droit et les recours possibles s'ils ont des plaintes à formuler. Malgré les objectifs louables de ces Chartes et de ces standards, de nombreux auteurs critiquent cette idée. D'abord, ce concept sous-entend que les consommateurs ne désirent avoir qu'un lien économique avec les gouvernements, alors que cette relation est beaucoup plus complexe et multidimensionnelle. En valorisant le côté « consommateur » des citoyens, le concept néglige les droits et les pouvoirs politiques qui sont rattachés à la citoyenneté. Peters argumente que : « an emphasis on consumers may de-emphasize the essential public nature of the public sector and tends to assume that all citizens want is to consume public services (Peters, 2001 : 360). De cette façon, on pourrait supposer que les gouvernements qui implantent ce type de charte cherchent à valoriser davantage les droits économiques de leurs citoyens au détriment de leurs droits politiques.

Également, l'équation citoyen = consommateur implique que les fonctionnaires doivent tout mettre en œuvre afin de « satisfaire le client ». Or, de quels clients est-il question ? Dans la mesure où les services et les biens publics peuvent toucher les intérêts de plusieurs parties, il n'est pas toujours facile de déterminer qui sont les clients que l'on doit satisfaire. La conciliation des intérêts divergents ainsi que les tensions qui existent entre ce que les consommateurs désirent et ce que les fonctionnaires peuvent offrir ne peuvent pas être résolues par l'adoption d'une charte quelconque. Ce sont souvent des problèmes qui doivent être réglés au niveau politique avec des principes d'équité et de légitimité. Même pour le secteur privé, l'idée de toujours satisfaire le client est peu plausible. Le courant managérialiste postule que l'objectif numéro un d'une entreprise privée est de satisfaire ses clients, alors que son objectif numéro un est de faire des profits. Un service à la clientèle de qualité n'étant qu'un moyen pour atteindre cet objectif (Aberbach et Rockman, 2001 : 28-29). Pour plusieurs chercheurs, les Chartes des citoyens et les standards de services sont accusés de n'être rien de plus que de la rhétorique politique pour donner l'impression aux citoyens qu'ils ont la possibilité d'exprimer davantage leurs préférences (Aucoin, 1995 : 203). Dans la mesure où l'État est souvent l'unique fournisseur d'un bien ou d'un service, l'expression de cette préférence est plutôt fictive que réelle. Comme l'État demeure souverain pour les politiques qu'il implante, les citoyens qui ne sont pas satisfaits ne peuvent pas exercer leur droit de « consommateur » et aller magasiner ailleurs. Bref, on reproche aux Chartes des citoyens d'encourager les stéréotypes vis-à-vis le secteur public en créant l'impression que les citoyens ont besoin d'une charte pour protéger la qualité de leurs services publics.

3.2.4 Le *leadership*

Une dernière composante sur laquelle le managérialisme accorde énormément d'importance est le rôle du *leadership* au sein des organisations. Même la communauté académique semble d'accord sur cette question. À partir d'entrevues réalisées auprès de spécialistes en management, Bourgault arrive à la conclusion que le *leadership* doit être l'une des trois caractéristiques principales des futures gestionnaires de l'administration publique (Bourgault, 2000 : 164). Il entend le *leadership* comme étant la capacité pour les gestionnaires d'écouter leurs employés, de reconnaître leur unicité et de leur donner le sentiment qu'ils contribuent activement au succès de l'organisation. Si les employés ont la perception que leur patron est réceptif et attentif à leurs doléances, les gestionnaires auront plus de facilité à les mobiliser car les décisions prises reflèteront davantage leurs attentes. Toutefois, cette manière de concevoir le *leadership* est différente en ce qui concerne le courant managérialiste. En effet, une grande partie de la littérature sur le management fait l'apologie d'un style de *leadership* où certaines personnes « visionnaires et courageuses » ont développé la capacité de prédire ce que l'avenir réserve à leur organisation et de prendre des décisions pour accroître la performance de celle-ci. Or, selon Paul Thomas, plusieurs raisons font en sorte que ces stéréotypes, bien que populaires et inspirants, correspondent très peu à la réalité des organisations (Thomas, 1993 : 37). Une de ces raisons est que les théoriciens du management ne font habituellement aucune distinction entre un *leader* et le *leadership*. Barker argumente que les études qui portent sur le *leadership* sont normalement trop axées sur les traits et les comportements des leaders et pas assez sur l'aspect relationnel entre les individus, ce qui caractérise davantage le concept de *leadership* selon lui (Barker, 1997). Selon cet auteur, ce n'est pas parce qu'un gestionnaire aura les « bons » traits et les « bons » comportements que son *leadership* sera nécessairement accepté par ses employés. D'ailleurs, il souligne qu'il n'existe pas encore de consensus sur ce que devrait être ces « bonnes » qualités. Alors que les auteurs du management *savent* ce qu'est le *leadership*, Barker soutient que ce concept est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît et que ce n'est pas en feuilletant un livre sur le sujet qu'un individu réussira à intégrer toutes les subtilités qui lui sont rattachées.

En résumé, les théories du management comportent leurs parts de critiques. On leur reproche d'accorder trop d'importance aux structures et de ne servir les intérêts que de leurs auteurs. Leurs conseils s'appuient généralement sur des bases théoriques fragiles et sur une collecte anecdotique d'évidences qui prouvent leur point. Pollitt considère que le

managérialisme doit être considéré comme une idéologie plutôt qu'une approche de gestion découlant d'une vérification empirique (Pollitt, 1998).

3.3 Critique du Nouveau Management Public

Nous avons vu que le concept de Nouveau Management Public est né du désir de structurer les discussions académiques sur les changements administratifs survenus dans le monde au début des années 80. Étrangement, le NMP repose sur un mariage de théories contradictoires (Aucoin, 1990 ; Pollitt, 2003 : 31-32). Le lecteur attentif aura remarqué que les théories économiques assument que les fonctionnaires ne cherchent qu'à maximiser leur intérêt individuel, tandis que les théories managériales considèrent que ceux-ci sont pleins de bonne volonté et que ce sont les structures qui favorisent une culture qui n'est pas portée sur la performance. Au niveau politique, ces différents postulats amènent des idées paradoxales. Dans le premier cas, les théories économiques suggèrent d'appliquer des mécanismes sophistiqués de centralisation, de coordination et de contrôle doivent être appliqués au sein de l'administration publique pour éviter que les bureaucrates ne profitent et n'abusent du système administratif. Dans le deuxième cas, les théories managériales cherchent à convaincre les gouvernements que ceux-ci doivent élaborer des règles administratives qui favorisent une plus grande décentralisation et déréglementation.

Selon les pays et la culture administrative dominante, les gouvernements ont tenté de trouver un équilibre entre les différentes stratégies proposées par ces deux courants de pensées. Toutefois, le NMP semble mettre ces théories en accord sur deux points. D'abord, l'idée que la gestion d'une organisation publique n'est pas différente que celle d'une organisation privée. Ensuite, le fait que leurs conseils et leurs prescriptions sont politiquement neutres. Chaque aspect sera analysé puis critiqué.

3.3.1 Une organisation publique n'est pas une organisation privée

À travers les décennies, les organisations ont évolué pour devenir des lieux hautement spécialisées et diversifiées. Les chercheurs de pratiquement toutes les sciences sociales se sont penchés sur les différentes facettes des organisations afin comprendre leurs rôles, fonctions et structures. Il existe une multitude d'approche et de définition liée à l'étude des organisations. Les recherches peuvent porter sur différents niveaux d'analyses d'une organisation (psychologique, structurel, écologique) à partir d'une perspective définie par le

chercheur (économique, politique, sociologique, anthropologique, etc) (Scott, 1992 : 3-26). Ainsi, l'unité d'analyse de chaque perspective ne sera pas nécessairement les mêmes, les économistes préférant normalement étudier les entreprises privées et les politologues les institutions étatiques. Avec l'avènement du NMP, le postulat selon lequel les organisations publiques ne sont pas si différentes des entreprises privées a suscité un regain d'intérêt pour l'étude des organisations. De quelle manière une organisation publique se distingue-t-elle d'une organisation privée ? Pour les tenants du NMP, il n'y aurait pas vraiment de différences significatives, tandis que pour d'autres chercheurs il en existerait plusieurs.

Tout d'abord, il est nécessaire de souligner brièvement les éléments normalement retrouvés dans une organisation, peu importe quelle soit publique ou privée. Premièrement, on y retrouve une *structure sociale* qui peut être divisée en normes et en comportements. Les normes incluent les valeurs et les attentes véhiculées à l'intérieur d'une organisation, tandis que les comportements font références à l'ensemble des interactions qui permettent la régularité et la continuité des activités de celle-ci. Deuxièmement, chaque organisation est constituée d'*acteurs sociaux* qui contribuent à assurer son fonctionnement et sa survie. Ils peuvent reproduire la structure sociale ou être des agents du changement. Troisièmement, bien que ce concept soit le plus controversé de tous, les organisations ont des *objectifs*. Le débat provient du fait que plusieurs chercheurs se demandent si les objectifs n'ont pour fonction que d'assurer la pérennité des organisations, sans que celles-ci soient remises en cause dans une réalité différente et plus actuelle. Quoiqu'il en soit, les objectifs demeurent un point central dans l'analyse des organisations. Quatrièmement, chaque organisation dispose d'une forme de *technologie* qui lui permet d'accomplir ses objectifs, même si celle-ci peut être inadéquate ou inefficace. Enfin, chaque aspect qui vient d'être mentionné se trouve modifié, à un moment ou un autre, par l'*environnement* dans lequel s'inscrit l'organisation. Ceux qui sont familiers avec l'étude des organisations auront reconnu le modèle d'organisation de Leavitt, mieux connu sous le nom de « diamant de Leavitt » (Scott, 1992 : 16-21).

Comme ces cinq éléments se retrouvent autant dans les organisations publiques que privées, les défenseurs du NMP visent à démontrer qu'il est déraisonnable d'empêcher les « bonnes » techniques de gestion du secteur privé d'être incorporées au sein de l'administration publique. Leurs études cherchent habituellement à confirmer les similitudes qui existent entre le secteur public et le secteur privé, particulièrement en ce qui concerne les objectifs, la technologie et l'environnement (Thomas, 1993 : 38). Par exemple, la gestion d'un hôpital public ressemble beaucoup plus à la gestion d'un hôpital privé que d'un département ministériel. En partageant des objectifs, une technologie et un environnement

commun, les techniques de gestion « plus efficaces » des hôpitaux privés devraient pouvoir être appliquées sans compromis aux hôpitaux publics. De cette manière, le même raisonnement pourrait s'appliquer à l'ensemble des organisations étatiques qui ont des objectifs commerciaux ou qui offrent des services que l'on retrouve dans le secteur privé.

Les études semblent en partie donner raison à cette perspective générique du management. Il semblerait que la fonction et/ou l'objectif d'une organisation est la variable déterminante quant aux technologies utilisées et au style de management adopté. Pour un secteur donné, l'environnement exercerait les mêmes pressions et les mêmes influences sur une organisation, que celle-ci soit publique ou privée. En comparant la production de biens et services selon qu'ils sont produits par le secteur privé ou public, un auteur arrive à la conclusion que la distinction entre une organisation publique et privée est davantage une question de degré, et non pas une question de nature (Mercier, 2002 : 361-364). Or, les similitudes ne doivent pas cacher le fait que la gestion d'un organisme public demeure passablement différente que la gestion d'une entreprise privée. Deux éléments fondamentaux font en sorte qu'il existe *réellement* des différences entre les organisations publiques et privées.

Premièrement, la *nature* de certaines organisations publiques est fort différente : plusieurs fonctions gouvernementales n'ont tout simplement pas d'équivalent dans le secteur privé. La plupart des services fournis par l'État sont habituellement ceux qui n'ont aucun intérêt aux yeux du secteur privé. Ceux-ci sont également imprégnés d'éléments qui sont étrangères au domaine privé. Notons par exemple l'influence parfois perverse des politiciens, la conciliation des valeurs et des intérêts divergents, l'imprécision des objectifs, l'absence de mesure universelle de succès, le changement fréquent de direction politique et les attentes des citoyens (Bourgault, 2000 : 1). En tenant compte de ces conditions, plusieurs auteurs suggèrent que le transfert des techniques du secteur privé vers certains organismes publics fonctionnera très mal ou sera même carrément un échec.

Deuxièmement, dans la mesure où certaines fonctions du gouvernement peuvent avoir un équivalent dans le secteur privé, ou même en ce qui concerne des ministères qui ont été désagrégés ou des départements qui ont été transformés en agences, les *impératifs démocratiques* continuent à créer des différences entre la gestion d'une organisation publique et privée. Qu'elles soient publiques ou privées, les organisations doivent normalement atteindre des résultats à partir de certaines contraintes légales. Dans le cas des institutions publiques, des contraintes supplémentaires et essentielles s'ajoutent : celles de s'assurer que les citoyens ne sont pas victimes de patronage, de favoritisme et de décisions arbitraires par

ceux qui exercent le pouvoir (Aucoin, 1995 : 159). Ces impératifs démocratiques comportent d'énormes implications pour la gestion des affaires publiques. Boston *et al.* relèvent douze points sur lequel les organisations publiques et privées diffèrent. Parmi les aspects les plus importants, mentionnons une plus grande transparence dans le fonctionnement, des mécanismes de contrôle plus importants, une imputabilité accrue, un pouvoir moindre sur les employés et une exposition publique plus importante pour les hauts fonctionnaires (Boston *et al.*, 1996 : 37-38). Tous ces éléments ont un impact direct sur le style et les techniques de gestion en vigueur dans le secteur public. Les tenants du NMP font valoir que c'est exactement ces aspects que l'administration publique doit modifier si elle souhaite devenir plus efficace et performante. Or, comme il a été mentionné ailleurs, il faut retenir que les règles et les procédures à suivre dans une organisation publique sont instaurées par les politiciens, non par les bureaucrates sur leur propre organisation ! (Wilson, 1989 : 121).

En bout de ligne, une des solutions proposées par le NMP pour améliorer la qualité des services publics tout en diminuant le coût pour les offrir est d'implanter les techniques de gestion du secteur privé à l'intérieur du secteur public. Quelques gouvernements ont adopté cette approche et pour certains domaines, cela a probablement amené une certaine amélioration. Toutefois, si on tient compte de la nature de certaines fonctions gouvernementales et des impératifs démocratiques reliés aux institutions étatiques, le succès de cette doctrine se fait encore attendre : « *The long history of transfers of private management practices to the public sector is said to have produced a singularly unspectacular record of limited success, some colossal failures and in general mediocre results* » (Thomas, 1993 : 38). Ainsi, transposer unilatéralement les techniques de gestion du secteur privé au secteur public, en *supposant* que les organisations publiques ne sont pas différentes des organisations privées, relève d'une incompréhension profonde du fonctionnement de l'administration publique.

3.3.2 Le Nouveau Management Public n'est pas politiquement neutre

Les principaux artisans du NMP (l'OCDE, le FMI, la Banque Mondiale, les firmes de consultants, quelques académiciens) suggèrent que ses méthodes ne peuvent qu'apporter des effets bénéfiques pour les pays qui les intègrent dans leurs réformes administratives car elles sont fondées sur une combinaison « solide » de théories économiques et managériales. De cette manière, ils soutiennent l'idée que leurs conseils sont politiquement neutres et que les débats idéologiques derrière les réformes sont futiles et sans intérêts. Ils font valoir que des

partis de gauche, comme le parti travailliste en Nouvelle-Zélande dans les années 80, ont implanté des réformes qui sont probablement allées à l'encontre de leur idéologie, mais le contexte mondial de l'époque faisait en sorte qu'ils « n'avaient pas le choix » de procéder à des ajustements majeurs. Parmi les facteurs qui ont favorisé les réformes administratives et qui ont déjà été expliqués au chapitre deux, rappelons les pressions fiscales, la baisse de confiance des citoyens envers la classe politique et le désir des politiciens d'avoir une plus grande emprise sur leur administration publique. Comme pratiquement tous les pays occidentaux ont fait face à ces différents problèmes, la notion de *convergence* a graduellement fait son chemin dans la littérature sur les réformes administratives. Face à des pressions similaires, les tenants du NMP soutenaient que la qualité et la neutralité de leurs recommandations allait nécessairement mener à une convergence dans le type de réforme administrative. Or, l'étude des expériences internationales démontre que ce fut loin d'être le cas (Halligan, 2001).

Premièrement, les gouvernements occidentaux ont chacun leur propre perception des « problèmes administratifs ». Dans un livre analysant les réformes administratives de huit pays occidentaux, Olsen et Peters soulignent la présence de variations importantes quant à l'insatisfaction de la population envers leur propre secteur public et le besoin de procéder à des réformes administratives radicales (Olsen et Peters, 1996 : 13). Des idées comme la privatisation et la compétition n'ont pas été adoptées avec la même facilité, certains pays rejetant en bloc le modèle de gestion retrouvé dans les entreprises privées. À partir d'une approche institutionnelle, ces chercheurs ont cherché à expliquer quels étaient les facteurs de divergence entre les pays. Ils ont découvert que les réformes administratives sont fortement influencées par les structures politiques d'un pays ainsi que par les legs historiques propre à chaque administration publique (Olsen et Peters, 1996 : 20-32). De la même manière, l'analyse des réformes de dix pays révèle que les forces économiques, qui sont régulièrement mentionnées comme étant le facteur de convergence le plus important, n'ont pas provoqué le même type de changements administratifs (Pollitt et Bouckaert, 2000 : 28). Cela suggère que l'effet des pressions fiscales n'est pas uniforme pour tous les pays. Ces auteurs ont même trouvé qu'il n'y a pas de corrélation significative entre le moment où les réformes sont implantées et les crises économiques, soulignant que les pays qui ont été les plus performants durant les années 80 (l'Allemagne et le Japon) n'ont pas procédé à des modifications majeures de leur fonction publique. Ainsi, la perception *politique* des pressions économiques et les institutions jouent un rôle important quant au style de réforme à implanter.

Deuxièmement, la littérature sur les réformes administratives suggère qu'il existe plusieurs modèles de changements. Même s'il se fait l'avocat d'une *révolution* administrative mondiale en énumérant les éléments importants de convergence, Kettl admet qu'il existe plusieurs styles de réformes (Kettl, 2000 : 62-66). Le premier modèle, qu'il qualifie de *Westminster-style*, porte sur une redéfinition du rôle de l'État en accentuant la privatisation et la sous-traitance de certains services publics. Ce modèle cherche également à établir une nouvelle structure du personnel et à améliorer les règles budgétaires. Le deuxième modèle, qu'il nomme *American-style*, porte davantage sur les manières d'améliorer les services publics sans remettre en cause la portée des activités gouvernementales. C'est une approche qui considère que l'intégration des pratiques de gestion du secteur privé à l'intérieur de l'administration publique améliorera sa performance et son rendement. Le troisième modèle est celui des *Nordic countries*, qui consiste à piger dans les deux modèles précédent les éléments qu'ils jugent adéquats. Dans la plupart des cas, ils ont procédé à des réformes budgétaires en profondeur (*Westminster-style*) sans remettre en question le niveau d'intervention étatique (*American-style*). En conséquence, ces trois modèles nous démontrent que les réformes administratives ne suivent pas un chemin unique, les pays pouvant décider d'accorder plus d'importance à certains aspects plutôt qu'à d'autres.

Finalement, un dernier élément qui explique pourquoi certains auteurs croient que le NMP ne peut pas être considéré comme un concept neutre se retrouve dans la question suivante : qui bénéficient le plus des réformes administratives ? Les politiciens, les citoyens, ou les consultants ? Saint-Martin explique l'émergence des idées managériales ainsi que ses différents degrés d'acceptation, selon les pays, par trois approches retrouvées dans la littérature. L'approche de la « Nouvelle-Droite » est l'idée que l'élection de gouvernements conservateurs a favorisé l'implantation du managérialisme à l'intérieur de l'administration publique. De son côté, l'approche de la « Globalisation » avance que ce sont les pressions fiscales, la restructuration économique globale et le développement des nouvelles technologies qui ont poussé les gouvernements à implanter un style de gestion basé sur l'entreprise privée. Finalement, l'approche de la « Consultocratie » stipule que le recours toujours plus important aux consultants du secteur privé encourage la diffusion des idées managériales à l'intérieur de l'appareil étatique (Saint-Martin, 2000).

Or, pour Saint-Martin, si ces approches expliquent très bien l'émergence du managérialisme, elles sont plutôt inadéquates pour expliquer les divergences qui existent entre les pays sur le type de réformes adoptées. La « Nouvelle-Droite » ne peut expliquer pourquoi certains gouvernements de gauche ont favorisé des réformes de style NMP ; la

« Globalisation » ignore le fait que les idées managériales étaient en circulation bien avant l'apparition du terme *globalisation* ; et la « Consultocratie » surestime la possibilité qu'ont les consultants de transformer leurs préférences en politiques. D'une manière générale, cet auteur souligne que ces trois approches négligent l'importance des facteurs institutionnels pouvant expliquer le type de réforme instaurée, comme le mentionnait plus haut Olsen et Peters. Toutefois, en modifiant l'approche de la « Consultocratie », Saint-Martin parvient à démontrer que les pays qui sont allés le plus loin dans les réformes de style NMP sont ceux dont les consultants ont eu un accès privilégié aux centres de décisions, un accès rendu possible par 1) les legs historiques des réformes précédentes et 2) le développement des firmes de consultants qui ont souvent reçu l'aide des gouvernements. En bout de ligne, ce chercheur se questionne sur « *the distinctive character of consultants as policy « experts » and their neutrality or independence in the provision of management advice to state officials, [...], Unlike the policy experts who work in non-profit research institutes and in the academic sector, consultants work for profit-based organizations* » (Saint-Martin, 2000 : 206). Ainsi, en tenant compte des intérêts de certains individus concernant les processus de réformes administratives, il est légitime de se poser des questions sur l'apparente *neutralité* du Nouveau Management Public et de ses prescriptions managériales.

En bout de ligne, l'état des recherches actuelles ne permet d'affirmer que les réformes administratives basées sur le NMP contribuent à améliorer les services publics. Et probablement d'une manière encore plus importante, les prescriptions de cette approche de gestion sont loin de faire l'unanimité parmi les académiciens. Cela suggère que les bienfaits de ce courant de pensée ne sont probablement pas aussi importants que ce que laisse croire ses défenseurs ou qu'ils sont compensés par des effets indésirables majeurs.

CHAPITRE IV

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE QUÉBÉCOISE ET LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

À l'instar des pays occidentaux, le Québec a également suivi la tendance internationale en matière de réformes administratives. Depuis les vingt dernières années, l'évolution du secteur public québécois a été influencée par les idées du NMP. Sans refaire l'historique des changements apportés à la fonction publique québécoise, des nouvelles institutions, qui apparaissent dans le paysage administratif du Québec dans les années 90, méritent d'être soulignées plus en profondeur : les unités autonomes de service (UAS). Les UAS soulignent le désir du gouvernement d'expérimenter une nouvelle approche en matière de gestion : la gestion par résultats. Ce concept vise en particulier à améliorer la qualité et la productivité des biens et services publics.

La gestion par résultats vient en grande partie de l'expérience anglaise et de son système d'agences, mieux connu sous le nom de *Next Steps* : « les agences sont des unités opérationnelles distinctes au sein des ministères, à qui l'on confère une plus grande souplesse en matière de gestion et une plus grande responsabilité quant aux résultats. Elles fonctionnent en vertu d'ententes négociées ou de contrats. Elles sont aussi tenues de faire état de leurs résultats en fonction d'objectifs préalablement établis » (Bernier et Hufty, 1997 : 359). En plus de clarifier le degré de responsabilité du ministre, du sous-ministre et du responsable de l'unité autonome, les UAS doivent rendre public trois documents pour assurer la transparence du processus et la reddition de compte : la convention de performance et d'imputabilité, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion. Il est important de mentionner que la gestion par résultats n'était pas un concept nouveau au sein de l'administration publique québécoise. La différence réside qu'au milieu des années 90, ce concept est mieux structuré dans le processus de modernisation de la fonction publique avec la création des unités autonomes de service. L'expérience des UAS sera à la base même du nouveau cadre de gestion adopté en 2000.

4.1 La *Loi sur l'administration publique* et le Nouveau Management Public

À l'aube du 21^e siècle, le gouvernement du Québec considère que son administration publique est encore trop bureaucratique et trop orientée sur les procédures. Malgré vingt ans de rapports et de modifications, il soutient que le cadre de gestion de la fonction publique est demeuré sensiblement le même et n'est plus adapté aux nouvelles réalités économiques et sociales. Après avoir énumérés les différents facteurs qui ont poussé les administrations des pays de l'OCDE à entreprendre des réformes, le gouvernement du Québec déclare que :

Pour fournir, dans un tel contexte, les services de haute qualité auxquels aspirent les citoyens, il ne suffit plus de suivre les normes et de bien observer les procédures établies. Il faut plus. Il faut une Administration plus simple, plus efficace, plus rapide et dont les actions se jugent davantage en fonction des résultats à atteindre que des règles à suivre, [...]. La réforme du cadre de la gestion gouvernementale qui est proposée dans le présent énoncé de politique se résume en quelques mots : il s'agit de mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'administration publique, soit le service aux citoyens. Pour ce faire, l'accent sera mis sur les résultats, on laissera aux gestionnaires une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens et on les rendra plus imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables (Gouvernement du Québec, 1999 : 1 et 15).

Ainsi, à partir de l'expérience vécue dans les UAS, le gouvernement propose d'appliquer à *tous* les ministères et organismes un cadre de gestion axée sur les résultats avec l'adoption de la LAP au mois de mai 2000. Cependant, l'énoncé de politique de 1999 précise que le gouvernement ne souhaite pas modifier son rôle comme tel, mais uniquement son fonctionnement et sa façon de mettre en œuvre ses orientations et ses politiques.

Nous avons vu dans la section précédente l'influence graduelle du NMP sur le type de modifications apporté à la fonction publique du Québec. En reprenant les sept doctrines du NMP tel qu'énuméré par Hood (1991) au chapitre deux, le reste de cette section cherchera à démontrer comment la LAP applique et consolide ses méthodes.

4.1.1 *Hands-on professional management*

Ce principe implique une séparation stricte des responsabilités entre la classe politique et les plus hauts fonctionnaires. Le pouvoir des individus au sommet des ministères et des organismes publics doit être actif, visible et discrétionnaire. La justification typique est que l'imputabilité requiert une association directe entre la responsabilité et la gestion : qui est responsable pour la gestion de tel programme ou tel organisme ? Selon le NMP, seulement de cette manière peut-on encourager la responsabilisation des fonctionnaires afin qu'ils soient

plus performants. Au Québec, en plus des mesures de contrôle traditionnelles comme le rapport du Vérificateur général et l'étude des crédits budgétaires et des engagements financiers, le gouvernement adopte en 1993 la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* qui permet aux commissions parlementaires de questionner les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sur leur gestion administrative. La création de la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale en 1997 vient consolider cette plus grande imputabilité externe des hauts fonctionnaires. En ce qui concerne l'imputabilité interne, une nouvelle politique implantée en 1996 prévoit les modalités de reddition de comptes des sous-ministres auprès du secrétaire général du gouvernement et des dirigeants d'organisme auprès de leur ministre responsable. La LAP abroge la loi de 1993, mais elle poursuit le processus d'imputabilité d'une manière encore plus importante en rendant obligatoire la publication de quatre documents : *la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique, le plan annuel de gestion des dépenses, et le rapport annuel de gestion*. Ces documents, particulièrement le rapport annuel de gestion qui rend compte des résultats obtenus à l'égard des engagements et des objectifs contenus dans les plans stratégiques, deviennent les références en matière de reddition de comptes et de transparence auprès des parlementaires et de la population.

4.1.2 *Explicit standards and measures of performance*

Ce principe découle de l'aspect précédent sur l'imputabilité des hauts fonctionnaires. Ceux-ci doivent être imputables, mais être imputables par rapport à quoi ? Le NMP suggère qu'en définissant *clairement* les objectifs, les cibles et les indicateurs de succès, il est possible de savoir si les gestionnaires font un travail adéquat, s'ils se concentrent davantage sur les résultats et moins sur les procédures. Depuis l'exercice 1997-1998, le secrétaire général du gouvernement demande aux ministères et organismes de préparer un plan stratégique. Or, les plans stratégiques étaient publiés selon la décision du ministre responsable. Avec la loi de 2000, la publication des plans stratégiques devient obligatoire et accessible à tous. Dans ces plans stratégiques, on y retrouve la mission du ministère ou de l'organisme, le contexte dans lequel il évolue, les orientations stratégiques, les axes d'interventions, les *objectifs retenus*, les *résultats visés* au terme de la durée du plan et les *indicateurs de performance utilisés* pour mesurer l'atteinte des objectifs (Gouvernement du Québec, 1999 : 16). Depuis la publication des plans stratégiques, ceux-ci sont de plus en plus utilisés par les parlementaires dans le cadre de l'étude des crédits budgétaires, développant ainsi une culture de reddition de compte de plus en plus axée sur les résultats.

4.1.3 *Greater emphasis on output controls*

Cette doctrine du NMP met l'emphasis sur l'importance de favoriser des règles et des mécanismes qui favorisent la performance et les résultats. Comme la LAP cherche à établir un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, ce principe est probablement l'élément le plus innovateur en ce qui concerne la réforme administrative québécoise. Son impact sur la loi de 2000 se manifeste de deux manières. Premièrement, la loi modifie les responsabilités du ministre des Finances, du Contrôleur des finances et du Conseil du trésor. D'une manière générale, le rôle de ces organismes centraux est revu de manière à diminuer, autant que faire se peut, les contrôles *a priori*. En conséquence, l'implication des organismes centraux au sein de l'administration publique est de plus en plus réservée aux enjeux à portée nationale afin de favoriser la coordination et la cohérence interministérielle. Il serait fortuit ici de faire la liste de tous les assouplissements et les allègements auxquels ont eu droit les ministères et les organismes (pour un aperçu, voir Gouvernement du Québec, 2000a : 19-26), il suffit de mentionner que la nouvelle loi a modifié plus de 103 lois touchant aux ressources humaines, financières, informationnelles et contractuelles.

Deuxièmement, avec une diminution des contrôles *a priori*, le risque qu'il y ait des dérapages *a posteriori* se trouve nécessairement augmenté. Dès lors, « les ministères et les organismes devront se doter des outils nécessaires comme la vérification interne et l'évaluation de programme. En fait, ils devront être eux-mêmes *en contrôle* et seront dorénavant contrôlés sur leur façon d'exercer cette fonction » (Gouvernement du Québec, 1999 : 18). Ainsi, la nouvelle loi stipule qu'il incombe maintenant aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes de s'assurer qu'ils disposent de systèmes de contrôle adéquats permettant d'attester de la fiabilité des informations contenues dans les rapports annuels. Une méthode utilisée par le gouvernement pour mettre l'accent sur *l'output control* est la mise en place d'un système de gestion intégrée des ressources (GIREs). Celle-ci se veut un outil de soutien à la modernisation de la gestion publique par l'implantation des meilleures pratiques d'affaires en gestion des ressources humaines, financières et matérielles, ainsi qu'en contribuant à la production d'indicateurs de performance.

4.1.4 *A shift to disaggregation of units in the public sector*

Comme il a été expliqué auparavant, ce principe considère que la fragmentation des ministères amène une augmentation de la qualité des produits et services offerts. En supposant que leurs objectifs sont plus clairs, les unités créées devraient favoriser une baisse des coûts et un meilleur service à la clientèle. La justification typique est qu'il est nécessaire

de mettre en place des unités « gérables », où l'intervention politique est absente et où des arrangements contractuels encouragent les gains d'efficience. Entre 1995 et 2000, les unités autonomes de service ont été le prototype du Québec en matière de désagrégation. Celles-ci sont tout simplement des unités administratives à qui l'on confère une plus grande latitude afin qu'elles puissent atteindre les résultats convenus. Les résultats et les marges de manoeuvre sont négociés entre le dirigeant de l'unité et le sous-ministre et se retrouvent dans un document portant le nom de convention de performance et d'imputabilité. De plus, les ministres peuvent négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor afin d'obtenir des assouplissements supplémentaires personnalisés pour les UAS en matière de ressources humaines, financières et matérielles.

Avec la réforme de 2000, le gouvernement continue à promouvoir la création de ces unités à l'intérieur de la fonction publique : « Nonobstant son caractère non obligatoire, le fait que cette possibilité soit explicitement prévue par la loi confirme le caractère privilégié du moyen retenu par le gouvernement pour que les unités en situation de prestation de services s'inscrivent dans la gestion axée sur les résultats » (Gouvernement du Québec, 2002a : 7). De cette manière, les seuls aspects importants qui changent avec la nouvelle loi sont que les CPI sont maintenant conclues entre le ministre et le dirigeant de l'unité et que les nouvelles entités créées portent désormais le nom « d'agences ». Au 31 décembre 2003, on dénombrait 15 agences constituées par suite de la signature d'une CPI, dont huit avaient d'abord eu le statut d'UAS. De plus, 5 UAS étaient encore présentes et appliquaient la gestion axée sur les résultats au même titre que les agences. Au total, ces 20 entités regroupent environ 20 p.cen des employés de la fonction publique québécoise.

4.1.5 *A shift to greater competition in the public sector*

Au contraire de l'Angleterre qui a rendu obligatoire le *compulsory competitive tendering* pour les agences afin d'améliorer la qualité des services et diminuer leurs coûts, la LAP ne semble pas insister sur une augmentation de la compétition au sein de la fonction publique. En effet, celle-ci ne comporte aucune disposition particulière qui ferait en sorte que les biens et services publics seraient davantage confrontés au secteur privé. Or, si la notion de compétition est absente de la loi, l'élection d'un nouveau gouvernement en avril 2003 marque probablement le début d'un alignement envers cette idée. Dans son discours inaugural, le chef du Parti Libéral du Québec, M. Jean Charest, souligne que son gouvernement sera plus ouvert à la participation du secteur privé quant à la prestation des biens et services publics. Cette participation devra cependant prendre la forme de partenariats

publics-privés (PPP) où « chaque partenaire sera imputable des responsabilités qui lui sont confiées et des ressources afférentes devant les élus de l'Assemblée nationale » (Gouvernement du Québec, 2003b : 4). De plus, ce gouvernement semble davantage intéressé que son prédécesseur à assouplir les règles concernant l'utilisation de l'impartition. En conséquence, les PPP ainsi qu'une impartition plus importante font en sorte que le secteur privé se retrouve désormais beaucoup plus impliqué qu'auparavant quant à l'octroi des biens et services publics.

4.1.6 *A stress on private sector styles of management practice*

Ce principe porte sur la nécessité pour les gestionnaires de la fonction publique d'utiliser les techniques de gestion « supérieures » de l'entreprise privée. Par techniques de gestion, on ne fait pas référence ici aux outils élaborés pour suivre la performance quantitative des organisations (ces outils font davantage référence à l'*output control*). Cette doctrine porte sur la nécessité de « laisser les gestionnaires gérer » de manière à ce qu'ils puissent optimiser les ressources disponibles. Pour le NMP, une des façons d'optimiser les ressources est de laisser la possibilité aux gestionnaires d'embaucher ou de congédier les employés sous leur supervision. D'une manière générale, deux lois régissent le fonctionnement des ressources humaines au sein de l'administration publique québécoise, la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur l'administration publique* de mai 2000. Si la majorité des fonctionnaires sont protégés en vertu de la première, « la Loi sur l'administration publique rend possible la mise en place d'un cadre de gestion plus flexible en ce qui concerne la gestion des ressources humaines dans les organismes dont le personnel n'est pas assujéti à la Loi sur la fonction publique » (Gouvernement du Québec, 2002a : 20). Au moment de la publication du document cité, il est écrit que le processus de révision du cadre de gestion des ressources humaines se poursuivait « afin de l'adapter au contexte de travail actuel ». Pour l'instant, cette adaptation portait sur la dotation des emplois réguliers et occasionnels, sur l'abolition du regroupement par niveau et sur l'abolition du crédit d'expérience.

Une autre manière de « laisser les gestionnaires gérer » est de leur donner la possibilité d'utiliser une partie de leur masse salariale pour l'octroi de bonis et de primes au rendement. Inspiré du secteur privé, cette idée soutient que ces formes de rémunération augmentent la productivité et la performance au travail. La LAP prévoit que les agences, par l'entremise de leur Convention de performance et d'imputabilité ainsi que par l'entente de gestion, pourront utiliser de tels mécanismes pour rétribuer leur personnel.

4.1.7 *A stress on greater discipline and parsimony in resource use*

Finalement, la dernière recommandation du NMP est de créer un environnement où les ressources sont mieux utilisées. Ce principe, plutôt vague, propose d'augmenter l'efficience et l'efficacité des services publics en augmentant la discipline budgétaire et en ciblant davantage les dépenses gouvernementales. Dans la LAP, la manifestation de la première idée se retrouve dans l'obligation pour les ministères et les organismes de publier un document qui cherche à favoriser cette plus grande « discipline au travail » : la déclaration de services aux citoyens. Celle-ci doit contenir la variété des produits et services offerts par les ministères et les organismes ainsi que leur politique en ce qui concerne le comportement du personnel, la confidentialité des renseignements et le traitement des plaintes. Aussi, des objectifs précis doivent normalement être présents dans le document en matière d'amélioration des services téléphoniques, d'accueil au comptoir et de demandes de renseignements. La déclaration de services aux citoyens, qui s'inspire du *client-oriented approach* retrouvée dans le secteur privé, cherche, en plus d'informer les citoyens, à sensibiliser les fonctionnaires sur les exigences de ces derniers. Le raisonnement veut que si les fonctionnaires sont davantage sensibilisés aux attentes des citoyens, ils seront plus enclins à leur offrir un service de qualité.

Quant aux cibles des dépenses gouvernementales, celles-ci étaient déjà présentes au sein de l'administration publique québécoise depuis 1995-96 dans les plans annuels de gestion des dépenses. En consultation avec les représentants de ministères et des organismes, la réforme de 2000 a permis de déterminer des pistes d'améliorations : mieux présenter les choix budgétaires en lien avec les objectifs fixés dans les plans stratégiques, assurer une meilleure cohérence entre les plans annuels de gestion des dépenses et les plans stratégiques, et faciliter l'utilisation de l'information contenue dans les plans annuels de gestion des dépenses en mettant l'accent sur les actions et les objectifs les plus déterminants (Gouvernement, 2002a : 13-14). Le gouvernement considère que ces améliorations ont constitué un pas additionnel vers un meilleur arrimage entre la gestion budgétaire et la gestion axée sur les résultats.

D'une manière générale, les gestionnaires québécois semblent apprécier ce nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Une étude réalisée par Bourgault démontre que les deux tiers des cadres interrogés trouvent que la gestion axée sur les résultats apporte plus qu'elle ne coûte et les trois quarts considèrent qu'elle peut améliorer sensiblement leur organisation (Bourgault, 2004a : 115). Néanmoins, quelques éléments de la réforme soulèvent certaines interrogations. D'abord, en ce qui concerne les UAS et les agences, le rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2003-2004 dresse un bilan de la

situation. Comme Bourgault, l'enquête réalisée démontre que les dirigeants de 17 organisations sur 20 affirment que leur changement de statut a donné lieu à une nette amélioration – qualifiée de bonne, très bonne ou excellente – relativement à leur gestion. De plus, 12 entités considèrent que le nouveau cadre de gestion a permis de réduire les coûts, d'accroître la productivité ou d'augmenter l'efficacité. Cependant, à partir d'une étude plus approfondie de cinq agences et d'une UAS, le VG souligne que les améliorations de celles-ci sont fort variables. La plupart n'ont pas respecté toutes les exigences énoncées dans leur CPI, notamment en ce qui concerne la production d'un plan d'action annuel, au cumul de l'information sur le prix de revient ou à la mesure de la satisfaction de la clientèle. Le rapport mentionne aussi que plusieurs des objectifs que les agences se sont fixés ne sont pas axés sur les résultats ni accompagnés de cibles claires. En conséquence, le VG conclut que « tant que les objectifs ne sont pas suffisamment précis et mesurables pour servir de cadre de contrôle et d'imputabilité, on ne saurait parler de véritable gestion par résultats » (Vérificateur général, 2004 : 118).

Ensuite, le nouveau cadre de gestion du Québec cherche à assouplir les règles en matière de contractualisation et d'impartition. Or, un autre rapport du Vérificateur général, celui de l'Ontario cette fois, révèle que les services de consultants du privés ont coûté le double du coût du travail qui aurait été effectué par des professionnels du public et que ces services auraient donné moins de satisfaction au gouvernement (Bourgault, 2004b : 418). Encore une fois, il est légitime de se demander à qui profite le plus les réformes administratives ? Finalement, l'imputabilité toujours croissante des hauts fonctionnaires risque de provoquer plusieurs situations non désirées, comme la diminution de la relation de confiance entre les ministres et les sous-ministres et la réduction des analyses et des conseils provenant de la haute fonction publique. Avec la LAP, on peut désormais se demander quelles sont les responsabilités des ministres quant à la gestion de leurs ministères.

En résumé, à partir des années 80 jusqu'à l'adoption de la LAP en 2000, on constate à quel point les méthodes du NMP ont influencé l'évolution de la fonction publique québécoise. Que ce soit par la diminution des contrôles centraux ou par l'importance accordée à *l'output* plutôt qu'à *l'input*, les différents gouvernements du Québec ont suivi la tendance internationale en matière de réformes administratives. Dans son *Plan de modernisation 2004-2007* (Gouvernement du Québec, 2004), le nouveau gouvernement Libéral propose de continuer le processus de réforme en instaurant deux vagues de projets. Au total, 39 projets axés sur l'amélioration des façons de faire, l'allégement des structures, la réévaluation des programmes, et la planification des ressources humaines doivent être entrepris.

DEUXIÈME PARTIE

CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE

CHAPITRE V

LA DESCRIPTION DU PROGRAMME, LES CONCEPTS RETENUES ET LA QUESTIONS DE RECHERCHE

Ce chapitre se divisera en deux parties. Dans un premier temps, le Programme de soutien aux organismes communautaires (ci-après le PSOC) sera brièvement présenté. Dans un deuxième temps, les concepts évalués dans le cadre de ce mémoire et la question de recherche seront présentés. Cette dernière section permettra de créer un lien entre les concepts du NMP et les objectifs du PSOC.

5.1 Le Programme de soutien aux organismes communautaires

Ce programme a été créé en 1973 par le ministère de la Santé et des Services sociaux (ci-après le MSSS) pour répondre à la demande croissante d'organismes bénévoles qui désiraient recevoir aide, information et soutien financier. Trente ans plus tard, le MSSS et les Agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (ci-après les agences) reconnaissent toujours l'importance des organismes communautaires en ce qui a trait à la santé et au bien-être de la population. Le gouvernement souligne que les organismes communautaires apportent une contribution originale et essentielle qui mérite un soutien de la part de l'État :

Au fil des ans, les organismes communautaires et bénévoles *autonomes* ont joué un rôle de plus en plus important dans les réponses à apporter aux besoins sociaux et aux besoins de santé de la population. Issus de la communauté, ils ont su répondre à une multitude de besoins non couverts par le réseau public, et surtout favoriser la mobilisation de milliers de personnes autour d'objectifs et de projets communs en réponse à des besoins particuliers (Programme de soutien aux organismes communautaires 2004-2005, 2003a).

Par *autonomes*, cela signifie que les organismes communautaires sont issus de la communauté et que, par conséquent, ils se définissent selon leur volonté propre d'agir, à partir des besoins qu'ils ont eux-mêmes perçus, et non à partir des planifications régionales ou nationales de services. Depuis ses débuts, le budget du PSOC est passé de moins de un million de dollars en 1973 à plus de 327 millions pour l'exercice financier 2003-2004. Sachant que le budget du gouvernement était de 587 millions pour l'ensemble des 63

programmes ou mesures de soutien financier destinés aux organismes communautaires pour la même période, il est aisé de voir comment le PSOC est facilement le programme qui obtient le plus grand appui monétaire. Aussi, le nombre d'organismes a augmenté d'une manière tout aussi importante. De moins de trente en 1973, le PSOC soutient aujourd'hui plus de 3000 organismes communautaires sur un total de 5000 pour l'ensemble du Québec.

Les objectifs du PSOC sont relativement simples :

- 1-Reconnaître et promouvoir l'action des organismes communautaires ;
- 2-Offrir le soutien et l'information nécessaires aux organismes communautaires ;
- 3-Apporter un soutien financier aux organismes communautaires.

Évidemment, le PSOC s'adresse aux organismes communautaires qui oeuvrent dans le domaine de la santé et des services sociaux. Depuis 1994, ce n'est plus le ministère mais les 18 agences qui ont la responsabilité d'analyser les demandes et d'attribuer le soutien financier pour tous les organismes locaux, régionaux et suprarégionaux de leur territoire en fonction des priorités ministérielles. Le montant du soutien financier est déterminé notamment en fonction des ressources financières disponibles dans les agences ou au MSSS. Il existe plusieurs critères d'admissibilité pour qu'un organisme puisse bénéficier d'un soutien financier, comme il existe une liste de facteurs d'exclusion au programme. Par la suite, les organismes admissibles au PSOC voient leur demande analysée selon des critères précis.

Les agences utilisent une typologie qui regroupe les organismes selon la nature de leurs interventions : a) aide et entraide, b) organisme de sensibilisation, de promotion et de défense des droits, c) milieux de vie et de soutien dans la communauté, d) organismes d'hébergement. Cette typologie existe pour favoriser l'équité dans le soutien financier (à ressources communautaires comparables, soutien financier comparable), et pour baliser le soutien pour des organismes communautaires utilisant les mêmes stratégies d'intervention. Elle permet aussi de déterminer le niveau de soutien financier selon la mission de l'organisme et le type d'activités offertes. De par sa portée et ses ressources, le PSOC est un géant lorsque comparé avec d'autres programmes qui fournissent également un appui aux organismes communautaires. Utiliser le PSOC dans le cadre de ce mémoire m'apparaît donc très pertinent pour analyser l'impact de la réforme administrative québécoise.

5.2 Les concepts utilisés et la question de recherche

Cette section très importante fera le lien entre le NMP et le PSOC. Tout ce qui a été écrit jusqu'à présent visait à décrire le fonctionnement de l'administration publique au

Québec et à analyser les éléments pratiques, théoriques et contextuels qui ont favorisé sa remise en question. Nous avons étudié les arguments en faveur des réformes de types NMP ainsi que les critiques qui lui sont adressées. Aussi, nous avons vu de quelles manières le Québec s'est inspiré du NMP pour élaborer sa propre réforme administrative axée sur les résultats. Cependant, comme il a été mentionné ailleurs, les efforts des gouvernements des pays de l'OCDE ont davantage porté sur l'implantation des réformes administratives plutôt que sur l'examen de leurs impacts (Boyne *et al.*, 2003 : 2). Ne serait-ce que pour cette raison, une étude de cas qui vise à vérifier les impacts de la LAP sur les objectifs du PSOC devient intéressante. Avant de spécifier les concepts à évaluer et la question de recherche de ce mémoire, il est nécessaire de voir dans quelle mesure il est possible d'établir un lien entre l'analyse d'un seul programme gouvernemental et la validité de la réforme administrative québécoise dans son ensemble.

Dans la littérature sur l'évaluation de programme, il existe un débat sur le rôle que doit jouer la théorie. Plusieurs auteurs considèrent qu'une bonne évaluation doit s'appuyer sur la ou les théories qui sous-tendent l'intervention gouvernementale. Un évaluateur ne doit pas uniquement chercher à savoir si un programme est « bon » en vérifiant l'atteinte ou non de ses objectifs, il doit essayer de comprendre *pourquoi* il fut un succès ou un échec. Dès lors, l'évaluateur doit chercher à découvrir la théorie qui a mené à l'élaboration et la mise en place d'un programme. Des fois, lorsque le programme est très complexe ou que la théorie semble absente (ce qui est souvent le cas pour des programmes basés sur des considérations politiques), l'évaluateur doit être capable de construire un modèle qui cherche à expliquer les liens logiques et causals entre le programme et les résultats souhaités. Le nom donné à cette approche est *theory-based evaluation* (Weiss, 1998 : 55-71). Cependant, d'autres chercheurs sont prompts à critiquer cette manière de procéder. Ils doutent que les informations recueillies à partir d'une seule évaluation puissent être généralisées à un ensemble de programmes similaires. Selon eux, le contexte et la complexité des programmes rendent les généralisations illusoire. Dès lors, la meilleure option pour un évaluateur consiste à se concentrer uniquement sur les conséquences directes du programme sans chercher à vouloir étendre les résultats obtenus. En résumé, pour porter un jugement global sur l'impact de la réforme québécoise, il faudrait *idéalement* faire l'évaluation d'un échantillon représentatif de plusieurs programmes pour être en mesure de qualifier la réforme de succès ou d'échec. N'ayant ni les moyens ni le temps pour entreprendre une telle étude, ce mémoire ne vise qu'à mesurer l'impact de la réforme sur un programme seulement. Cependant, cela ne veut pas

dire qu'il est impossible de porter un jugement sur la validité du NMP d'une manière générale.

Pour ce mémoire, il semble plus logique d'utiliser une évaluation basée sur une théorie dans le cas de la réforme québécoise car cette dernière propose un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats à *tous* les programmes relevant des ministères et des organismes publics. Si les doctrines qui forment le NMP peuvent être validées ou réfutées par l'analyse d'un programme particulier, il devient plus facile de généraliser les résultats obtenus car ce sont les mêmes prescriptions qui touchent l'ensemble des programmes visés par la réforme. De cette manière, ma démarche s'inscrit en continuité avec le travail de Boyne *et al.* (2003). Ces chercheurs justifient l'utilisation d'une « theory-based evaluation » en soulignant le fait que « *if a theory is correct, than policies that flow from it will probably produce positive consequences. Only this type of evaluation can allow general conclusions to be drawn from specific reforms* » (p. 5). Par exemple, ces auteurs ont cherché à savoir quel était l'impact d'une théorie, le *Public choice*, sur les politiques de santé, d'éducation et de logement en Angleterre. À partir d'une liste de critères associés à cette théorie, ils en sont arrivés à la conclusion que le *Public choice* a eu des impacts mitigés sur la prestation de ces services publics. Mon approche est similaire à celle employée par Boyne *et al.*, à la différence que ce mémoire mettra l'emphasis sur des critères différents, à savoir les concepts associés au NMP.

Ainsi, la prochaine étape consiste à déterminer les concepts du NMP qui ont été valorisés et implantés avec la LAP. En vérifiant les modifications apportées au cadre de gestion de la fonction publique québécoise (Gouvernement du Québec, 1999 ; 2002a ; 2002b), on constate rapidement que les concepts fondamentaux du NMP peuvent se résumer aux « trois E », c'est-à-dire l'Économie, l'Efficience et l'Efficacité. Cela devient particulièrement évident lorsqu'on constate les principes de gestion qui sont les fondements mêmes de la nouvelle loi. La réforme administrative québécoise cherche à améliorer la qualité des services aux citoyens tout en diminuant le coût pour les offrir en améliorant la performance des ministères et des organismes publics. Cette performance est rendue possible par la mise en place d'un cadre de gestion axée sur les résultats qui s'appuie sur certains principes de gestion comme :

- 1-La plus grande flexibilité de gestion des ministères et des organismes qui se manifeste par l'adaptation et l'assouplissement des règles administratives qui leur sont propres (l'économie);
- 2-L'utilisation optimale des ressources gouvernementales (l'efficience);

3-L'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs (l'efficacité).

L'objectif principal des réformes de type NMP est de mettre en place un cadre de gestion qui mène à une meilleure performance organisationnelle. De cette manière, et pour les tenants de cette perspective, l'*amélioration* des services publics passe nécessairement par l'implantation d'un cadre de gestion axée sur l'économie, l'efficacité et l'efficace. En conséquence, ces trois concepts seront ceux utilisés pour évaluer l'impact de la réforme administrative québécoise sur le PSOC.

Par la suite, il s'agit de mettre ces concepts en relation avec le Programme de soutien aux organismes communautaires afin d'en arriver à une question de recherche globale : **Est-ce que le nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, implanté avec la *Loi sur l'administration publique* au mois de mai 2000, a permis d'atteindre les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace ?** À partir de cette question générale, on peut élaborer des questions spécifiques reliées aux objectifs du PSOC :

- a) Est-ce que le nouveau cadre de gestion a permis de faire la promotion de l'action des organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace ?
- b) Est-ce que le nouveau cadre de gestion a permis d'offrir l'information nécessaire aux organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace ?
- c) Est-ce que le nouveau cadre de gestion a permis de soutenir financièrement les organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace ?

Mon objectif est de voir dans quelle mesure la réforme administrative québécoise a amélioré l'atteinte des objectifs de ce programme gouvernemental en évaluant les concepts valorisés par le NMP. De cette manière, n'importe quel programme qui a été touché par la réforme aurait pu faire l'objet de ce mémoire. Le choix du PSOC découle de mon intérêt pour les organismes communautaires. Un exemple pourra aider le lecteur à comprendre ma démarche.

Supposons la mise en place d'un programme pour arrêter de fumer. La causalité du programme est plutôt directe : individus qui fument – exposition au programme – individus qui ne fument plus. L'évaluation de ce programme nous permettrait d'avoir des informations sur les aspects positifs et négatifs du programme et sur les améliorations à apporter. Ici, on ne chercherait pas à valider une théorie, on chercherait davantage des renseignements pratiques. Prenons le même exemple mais sous la perspective d'une réforme. Les réformes administratives de type NMP proposent d'améliorer la qualité des services gouvernementaux

tout en diminuant le coût pour les offrir. Dans ce cas-ci, la causalité prendrait cette forme : programme pour arrêter de fumer – réforme administrative basée sur le NMP – *amélioration* du programme pour arrêter de fumer. Comme on peut le constater, la réforme remplace en quelque sorte le programme dans la relation de cause à effet.

L'hypothèse initiale de cette recherche, basée sur une certaine revue de la littérature, est que la *Loi sur l'administration publique* a probablement eu peu d'impacts sur l'atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du PSOC. La réforme administrative du Québec a certainement permis une certaine souplesse dans la gestion et contribuer à favoriser une culture axée sur les résultats, mais le manque d'informations actuelles concernant l'impact des réformes administratives de type NMP est probablement la preuve la plus significative que les doctrines du NMP ne permettent pas un degré plus élevé de performance et/ou qu'elles ont des conséquences potentiellement indésirables.

CHAPITRE VI

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Ce chapitre portera sur la méthodologie utilisée pour répondre aux trois questions de recherche spécifiques de ce mémoire. Dans un premier temps, le modèle d'analyse sera expliqué ainsi que les possibilités de généralisation à partir de ses forces et faiblesses. Ensuite, les questions d'évaluation et les indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de la réforme administrative québécoise sur les objectifs du PSOC seront présentés. Finalement, les méthodes de collecte de données et les sources d'informations seront décrites.

6.1 Les modèles d'évaluation

Comme la littérature sur l'évaluation de programme fait un bon recensement des différents modèles analytiques qui existent en sciences sociales, ce champ d'étude sera utilisé pour déterminer le modèle d'analyse utilisé pour faire l'évaluation de l'impact de la LAP sur les objectifs du PSOC. La quantité de modèles et d'approches est plutôt impressionnante en évaluation de programme (pour une description non exhaustive, voir Vedung, 1997 : 35-93). D'une manière générale, un modèle est une représentation simplifiée d'un système réel, il aide à organiser, à expliquer, à comprendre et à prédire le fonctionnement du système qu'il représente (Gow, 2004 : 3). L'objectif est d'utiliser un modèle qui puisse tenir compte des concepts que l'on cherche à étudier dans la présente évaluation. Un type de modèle semble avoir été privilégié dans les pays occidentaux pour comprendre l'impact des réformes administratives sur les programmes et les organismes gouvernementaux :

A great deal of the public management reform that has swept over most of the OECD world has to do with privileging what is essentially an input-output model of management. « Performance management » and the focus on the « three Es » are themselves constituted from an input-output discourse in which targets have to be set, efficiency and effectiveness have to be measured, and public organizations are supposed to shift from input-based systems of control towards « results-steering » (Pollitt et al., 1999 : 9).

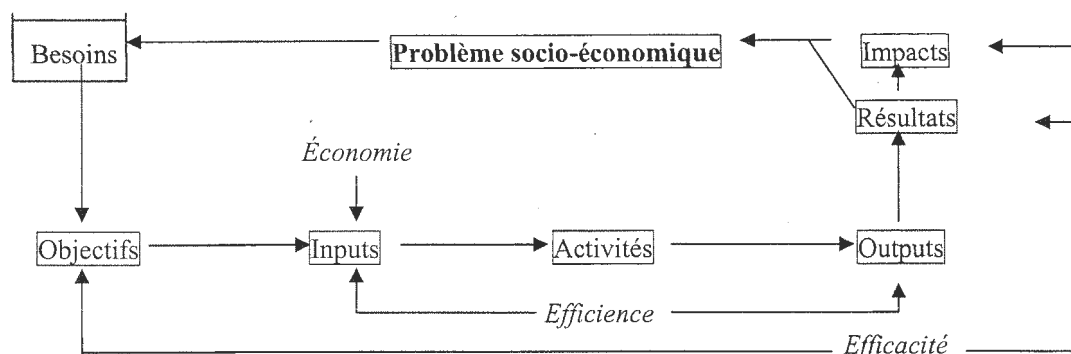


Figure 6.1 Le modèle *input-output*. (Tirée de Pollitt *et al.*, 1999.)

Ce modèle n'est pas un modèle d'évaluation comme tel, il nous permet seulement d'avoir une image globale du fonctionnement d'un programme ou d'une organisation. En appliquant ce modèle descriptif au PSOC, cela nous donnerait le tableau suivant :

Tableau 6.1

Application du modèle *input-output* pour décrire le Programme de soutien aux organismes communautaires

Problème socio-économique	Le système de santé et de services sociaux public du Québec ne comble pas certains besoins exprimés par les citoyens.		
Besoin	Développer un programme qui permet d'assurer le bien-être et la santé des citoyens. Le gouvernement privilégie les organismes communautaires pour répondre à ces types de besoins.		
Objectifs du programme	Reconnaître et promouvoir l'action des organismes communautaires	Offrir l'information nécessaire aux organismes communautaires	Apporter un soutien financier aux organismes communautaires
Input	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources humaines - Ressources financières 		
Activités	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer un lien entre les organismes, les régions régionales et le MSSS. - Aider au maintien d'activités répondant à des besoins définis par la communauté. 	<ul style="list-style-type: none"> - Offrir les services d'une personne en mesure de répondre aux demandes d'information. - Collaborer avec des organismes qui ont pour mission d'offrir du soutien et de l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner les demandes de subventions selon les exigences gouvernementales et les ressources du MSSS. - Concevoir et diffuser des instruments de demande de soutien.

Output	- Nombre d'organisme ayant bénéficié d'aide pour le maintien d'activités.	- Nombre de personne qui offrent de l'information.	- Nombre de demande traité. - Nombre de subvention et leur montant.
Résultats (suite à la réforme)	<u>Amélioration</u> de la reconnaissance et de la promotion de l'action des organismes communautaires.	<u>Amélioration</u> du service d'information offert aux organismes communautaires.	<u>Amélioration</u> du soutien financier aux organismes communautaires.
Impacts (suite à la réforme)	Les organismes communautaires répondent mieux aux besoins de santé et de services sociaux des citoyens.		

Comme le souligne Pollitt *et al.* (1999), le modèle *input-output* nous permet d'obtenir rapidement de l'information sur les coûts économiques et sur l'efficience d'un programme car ce type de donnée peut être obtenu sans nécessairement quitter l'organisation qui offre le service. Or, dans le cas de l'efficacité, ce concept porte sur l'impact d'un programme auprès de la population visée. Dès lors, l'évaluateur doit absolument « sortir » de l'administration publique pour vérifier si l'impact d'un programme correspond aux objectifs de celui-ci.

C'est à ce moment que les modèles utilisés en évaluation de programme deviennent intéressants. Les évaluateurs de programme utilisent, dans la mesure du possible, des *modèles de mesure d'impact* qui permettent d'établir des liens de causalité entre un programme et ses effets. Si un évaluateur désire savoir si un programme est efficace, il doit être en mesure de créer un modèle d'analyse qui permet d'attribuer les impacts observés au programme et non pas à des facteurs externes. De la même façon, si on désire connaître l'efficacité de la réforme québécoise, comme ce mémoire cherche à le faire par l'entremise du PSOC, il est nécessaire d'avoir recours à un modèle de mesure d'impact. Par ailleurs, j'utiliserai le terme « programme » pour la suite de cette section car la littérature sur les modèles de mesure d'impact porte habituellement sur l'évaluation de « programme », mais il ne faut pas perdre de vue que ce mémoire porte sur l'évaluation d'une « réforme » (de cette manière, on pourrait substituer le mot « programme » avec celui de « réforme » sans qu'il y ait de confusion conceptuelle).

Le modèle de mesure d'impact idéal en évaluation de programme est le modèle expérimental. Celui-ci, également bien connu des chercheurs en sciences sociales, peut être utilisé si deux conditions sont satisfaites : il y a une répartition aléatoire des participants possibles entre le groupe exposé au programme (le groupe expérimental) et le groupe de comparaison (le groupe contrôle), tout en s'assurant que les groupes sont équivalents ; il

existe une possibilité de prendre une ou plusieurs mesures avant et après l'application du programme sur les deux groupes. Comme le nouveau cadre de gestion s'applique à *tous* les programmes sous la responsabilité des ministères et des organismes publics, il n'est pas possible d'utiliser un programme similaire au PSOC à des fins de contrôle, l'application du modèle expérimental dans le cadre de ce mémoire est donc impossible. Il faut alors se tourner vers le deuxième modèle qui est le plus rigoureux et le plus pertinent en évaluation de programme, le modèle quasi-expérimental.

Il y a fondamentalement deux types de modèles de ce genre, ceux dont les mesures sont prises avant et après le programme avec un groupe témoin *non équivalent* et ceux dont les mesures sont prises avant et après le programme avec un seul groupe, le groupe expérimental. Dans le premier cas, on utilise un *groupe témoin créé* (un groupe de comparaison dont les caractéristiques importantes ressemblent au groupe expérimental), et dans le second cas, un *groupe témoin réflexif* (c'est-à-dire le groupe expérimental lui-même avant son exposition au programme). Étant donné que l'objectif de ce mémoire n'est pas de faire des comparaisons entre les différents programmes d'aide aux organismes communautaires, qui auraient pu servir en quelque sorte de groupe témoin créé, l'utilisation d'un groupe témoin réflexif devient l'alternative privilégiée. Évidemment, analyser les conséquences du nouveau cadre de gestion sur l'économie, l'efficience et l'efficacité de l'ensemble de ces programmes de soutien aux organismes communautaires pourrait être une étude fort intéressante, mais beaucoup trop importante dans le cadre de cette recherche.

Même si le modèle quasi-expérimental est moins vigoureux que le modèle expérimental, l'objectif demeure le même : tenter d'établir un lien logique entre un programme et les effets/impacts observés. Toutefois, l'absence de groupe contrôle signifie que ce modèle comporte de nombreux problèmes quant à la *validité interne*, celle-ci étant le degré avec lequel un devis de mesure permet de faire des inférences causales entre un programme et les résultats. D'abord, les *événements historiques* risquent de poser le plus gros problème. Le modèle quasi-expérimental sans groupe contrôle ne peut rendre compte des événements extérieurs au programme qui influent sur les résultats observés. Ensuite, le problème de *maturation* est également présent car les connaissances acquises par les individus entre les moments des mesures avant-programme et après-programme pourraient se confondre avec l'effet du programme.

Il est possible toutefois d'améliorer un devis quasi-expérimental en ayant recours à un modèle à série temporelle (ou modèle chronologique). Ce modèle est caractérisé par une

série de mesures échelonnées dans le temps à la fois avant et après l'instauration du programme. Ce modèle peut être schématisé de la manière suivante :

	Mesure avant	Exposition au programme	Mesure après
Groupe Expérimental	o1-o2-o3-o4	X	o5-o6-o7-o8

Figure 6.2 Un modèle d'évaluation à série temporelle (Tirée du Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 1998.)

Si les données de la série temporelle sont fiables, le modèle peut être relativement rigoureux car il atténue le phénomène de maturation. Aussi, il permet de constater des tendances tout en observant si les effets/impacts sont continus ou s'ils s'estompent avec le temps. Malheureusement, le plus gros problème de validité interne subsiste toujours avec un modèle à série temporelle. En effet, ce modèle ne permet pas d'enrayer le problème lié aux événements historiques. Il n'élimine pas le risque qu'un facteur autre que le programme ait provoqué le changement entre le moment où les mesures ont été prises avant et après le programme.

En conséquence, le désavantage ultime d'utiliser un devis quasi-expérimental concerne sa *validité externe*, c'est-à-dire la possibilité de généraliser les résultats obtenus. D'une manière stricte et rigoureuse, l'emploi de ce type de devis ne permet pas d'établir une relation de causalité entre un programme et ses effets car 1) le groupe expérimental n'est pas composé d'un échantillon représentatif et 2) il n'y a pas de groupe contrôle. Dès lors, il est incorrect, d'un point de vue méthodologique, de vouloir généraliser les résultats observés. Or, et dans la majorité des cas, il est bien souvent impossible d'utiliser un devis expérimental pour analyser l'administration publique. Est-ce que cela empêche les chercheurs en sciences sociales et les évaluateurs de faire des analyses adéquates ? Bien sur que non. Avec un devis quasi-expérimental, le modèle à série temporelle peut fournir de l'information et des données raisonnablement valides et concluantes :

Reforms do not enter a world in which « all other things are equal ». Nevertheless, it is possible through quasi-experimental methods to simulate such a world, not through the random assignment of organizations but through the systematic analysis of data on reforms and their consequences. Evaluations which follow this approach can provide compelling evidence on whether public management reforms have worked (Boyne et al., 2003 : 47).

De cette manière, je reprends ici la question posée au chapitre précédent : est-il possible, à partir de l'évaluation d'un seul programme gouvernemental, de généraliser les

impacts de la réforme à l'ensemble de l'administration publique québécoise ? Avec une évaluation basée sur une théorie, le Nouveau Management Public, et avec un devis de recherche qui nécessite une analyse minutieuse des données, les conclusions de ce mémoire ne visent pas à faire des généralisations « mur-à-mur », mais à fournir une indication partielle sur les conséquences possibles des réformes inspirées par le NMP.

6.2 Questions d'évaluation et indicateurs

Cette étape de la recherche consiste à formuler des questions d'évaluations précises et à décrire les indicateurs qui permettront de vérifier l'impact de la réforme administrative québécoise sur les objectifs du PSOC. Le choix et la formulation des questions se situant au cœur de la recherche évaluative, celles-ci sont donc naturellement d'ordre théorique puisqu'elles réfèrent à une conception du monde et à une vision de ce qui est important (Marceau, Otis et Simard, 1992). De cette façon, si le NMP considère que l'économie, l'efficience et l'efficacité sont les aspects les plus importants des réformes administratives, les questions de ce mémoire seront nécessairement axées sur ces trois éléments. D'autres types de questions pourraient également être soulevées, comme l'impact de la réforme québécoise sur l'équité et l'accessibilité au PSOC. Ces aspects n'étant pas directement associés au NMP, elles sont volontairement écartées dans le cadre de cette recherche, mais il sera toujours être possible d'analyser ces éléments d'une manière prospective.

Ensuite, le rôle des indicateurs est de traduire le plus fidèlement possible les concepts que l'on désire mesurer. Cela implique que le chercheur doit *opérationnaliser* les concepts de manière à les rendre mesurables (Durand et Blais, 1997). Ce processus d'opérationnalisation nécessite que les concepts soient bien définis. Dans la littérature sur le NMP, les trois concepts utilisés dans ce mémoire sont habituellement définis de la manière suivante (Pollitt *et al.*, 1999 : 83) :

- Economy is concerned with minimising the cost of resources acquired or used, having regard to appropriate quality.*
- Efficiency is concerned with the relationship between the outputs of goods, services and other results and the resources used to produce them. How far is maximum output achieved for a given input, or minimum input used for a given output.*
- Effectiveness is concerned with the relationship between the intended results and the actual results of projects, programmes or other activities. How successfully do the outputs of goods, services or other results achieve policy objectives, operational goals and other intended effects.*

En ce qui concerne la réforme administrative québécoise, ces trois concepts se sont matérialisés de différentes manières comme nous l'avons constaté au chapitre quatre. En conséquence, les questions et les indicateurs devront permettre de mesurer ces modifications étant donné qu'elles sont l'application concrète des trois concepts du NMP. Aussi, les questions peuvent être classées selon celles portant sur la pertinence, le fonctionnement ou les résultats d'un programme. Cette catégorisation permet de mieux saisir à quel enjeu sont rattachées les questions d'évaluation. De cette façon, les concepts d'économie et d'efficience se rapportent habituellement à l'enjeu du fonctionnement d'un programme tandis que le concept d'efficacité se rattache à celui des résultats.

En gros, le travail d'un évaluateur consiste à élaborer des questions à partir d'une certaine théorisation du problème ou du phénomène sous étude tout en développant des indicateurs fidèles et valides pour mesurer et analyser les concepts retenus. Les questions contenues dans les tableaux suivants permettront d'évaluer l'impact de la réforme québécoise sur les concepts valorisés par le NMP, c'est-à-dire l'atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du PSOC :

Tableau 6.2

Questions, indicateurs, méthodes de collecte de données et sources d'informations utilisés pour évaluer les concepts du Nouveau Management Public

CONCEPT À ÉVALUER : L'ÉCONOMIE			
ENJEU : FONCTIONNEMENT			
QUESTIONS	INDICATEURS	MÉTHODES	SOURC. INF.
1. Quels ont été les principaux assouplissements administratifs octroyés avec la <i>Loi sur l'administration publique</i> quant à la gestion du PSOC ?	a) Changements quant à la gestion des ressources financières : - Respect du budget. - Dépense de fonctionnement. - Déficit ou surplus. - Marge discrétionnaire. b) Changements quant à la gestion des contrats et des ressources matérielles : - Acquisitions. - Impartition. - Maintenance. c) Évolution du volume de procédure à suivre : - Cahier de procédures.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.
2. Quelles sont les nouvelles règles administratives en matière d'embauche et de prime au rendement concernant le PSOC ?	- Changements quant à la gestion des ressources humaines et des bonis de performance.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.

	- Évolution du nombre d'employés provenant de la fonction publique et de l'externe.		
--	---	--	--

CONCEPT À ÉVALUER : L'EFFICIENCE

ENJEU : FONCTIONNEMENT

QUESTIONS	INDICATEURS	MÉTHODES	SOURC. INF.
1. Quelles ont été les ressources humaines et financières investies dans le programme ?	Évolution : - Du montant total des subventions. - Du montant accordé par objectif. - Du nombre d'employés.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.
2. Quel est l'output du PSOC ?	Évolution du : - Nombre de demandes reçu et qui se qualifie. - Nombre de subventions. - Nombre de personne disponible pour offrir l'information. - Volume de demandes d'informations. - Des ratios : outputs produits / ressources utilisées et montant des subventions / subventions.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.
3. De quelle manière les nouvelles technologies de l'information ont-elles permises d'améliorer la gestion du PSOC ?	- Présence d'une forme de technologie différente. - Évolution du volume de postes de travail. - Taux de remplacement des équipements / logiciels.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.

CONCEPT À ÉVALUER : L'EFFICACITÉ

ENJEU : RÉSULTATS

QUESTIONS	INDICATEURS	MÉTHODES	SOURC. INF.
1. Est-ce que la déclaration de service aux citoyens mentionne les engagements du PSOC à l'égard des organismes communautaires et les mécanismes de traitement des plaintes ?	- Présence des engagements dans les documents officiels. - Mécanisme de traitements des plaintes. - Évolution du volume de plaintes.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.
2. Est-ce que les objectifs du PSOC et des indicateurs de mesures ont été spécifiés dans les plans stratégiques ?	- Présence d'objectifs et d'indicateurs dans les documents officiels. - Diffusion du plan stratégique à l'interne.	Dossiers administratifs. Entrevues.	Gestionnaires.

3. De quelles manières les rapports annuels de gestion permet-il d'apporter des améliorations au PSOC ?	<ul style="list-style-type: none"> - Présence de recommandations politiques ou administratives. - Fréquence des rencontres avec les partenaires administratifs. 	Entrevues.	Gestionnaires.
4. Est-ce que la <i>Loi sur l'administration publique</i> a mis en place des mécanismes d'évaluation du PSOC ?	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de mécanismes existants. - Évolution des ressources allouées au contrôle et à l'évaluation. - Fréquence des évaluations. 	Entrevues.	Gestionnaires.
5. Le processus d'allocation des ressources s'est-il déroulé conformément à ce qui était prévu ?	<ul style="list-style-type: none"> - Évolution du délai moyen d'allocation des ressources. - Volume des demandes traitées à temps. - Retard moyen des cas non traités. 	Entrevues.	Gestionnaires.
6. De quelle manière les responsables du programme ont-ils vérifié les attentes et les exigences des organismes communautaires ?	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un système qui permet de vérifier les attentes des organismes communautaires. - Évolution de la fréquence des réunions avec les organismes. 	Entrevues. Questionnaire.	Gestionnaires. Dirigeants d'organismes.
7. Des problèmes particuliers ont-ils été rencontrés lors de l'application de la <i>Loi sur l'administration publique</i> en ce qui concerne le PSOC ?	<ul style="list-style-type: none"> - Type de problèmes rencontrés. - Manière de résoudre ces problèmes. 	Entrevues. Questionnaire.	Gestionnaires. Dirigeants d'organismes.
8. Dans quelle mesure la <i>Loi sur l'administration publique</i> permet-elle de mieux combler les besoins de santé et de services sociaux des citoyens.	Évolution : <ul style="list-style-type: none"> - Du type d'organisme. - Du nombre de personnes qui bénéficie des services offerts par les organismes communautaires. - Du taux de réutilisation des services offerts. - Du taux de satisfaction des citoyens obtenant des services des organismes communautaires. 	Entrevues. Questionnaire.	Gestionnaires. Dirigeants d'organismes.

D'une manière succincte, la matrice suivante nous permet d'établir les connections logiques entre certaines suggestions du NMP et ses impacts possibles sur les objectifs du PSOC :

Tableau 6.3

Les impacts attendus de la réforme administrative québécoise sur les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires

Éléments de la réforme au Québec	Impacts de la réforme sur les objectifs du PSOC		
	Faire la promotion de des organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.	Offrir l'information aux organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.	Soutenir financièrement les organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.
Publication obligatoire d'une déclaration de service, d'un plan stratégique et d'un rapport annuel de gestion.			
Assouplissement des règles administratives et des contrôles a priori.			
Possibilité d'embaucher ou de congédier des employés et d'utiliser une forme de rémunération au rendement.			

Dans toute recherche sociale, il est primordial de faire ressortir le rôle central de la théorisation. Ainsi, à partir des doctrines du NMP, cette matrice établit les relations qui devraient exister entre les conseils du NMP et ses conséquences potentielles sur les objectifs du PSOC : est-ce que la publication de documents officiels améliorent l'efficacité du programme ? Est-ce que l'assouplissement des règles provoque une plus grande efficience ? Est-ce que la possibilité d'utiliser les techniques de gestion du privé permet de faire des économies ? Toute case qui demeure blanche à la fin de cette recherche signifie qu'il manque des éléments de preuves importants pour déterminer si la LAP permet aux gestionnaires du PSOC d'être plus économiques, efficients et efficaces. Pour certaines données, l'utilisation d'un modèle à série chronologique nous permettra de voir quelle était la situation de ces trois concepts avant l'adoption de la réforme et l'impact de celle-ci par la suite.

6.3 Méthodes de collecte de données et sources d'informations

Chaque question nécessite une méthode pour aller chercher l'information pertinente. Il est également important de spécifier les personnes qui nous permettront d'obtenir cette information. Cette recherche utilisera trois méthodes de collecte de données. D'abord, une *étude des dossiers administratifs*¹ nous renseignera sur certains aspects quantitatifs du Programme de soutien aux organismes communautaires, de manière à ce qu'on l'on comprenne mieux le fonctionnement du programme en termes d'économie et d'efficacité. Les avantages de cette méthode est qu'elle est peu coûteuse et qu'elle permet d'avoir accès à une grande masse d'information relativement rapidement et facilement. Toutefois, l'évaluateur doit prendre garde aux données incomplètes ou imprécises et s'assurer que les concepts ne changent pas de définition à travers le temps afin de pouvoir établir des séries chronologiques fiables.

Ensuite, des *entrevues individuelles* auprès de quatre gestionnaires du programme permettront d'obtenir des informations supplémentaires sur les changements concrets amenés par la réforme, c'est-à-dire sur les transformations qui ne sont pas nécessairement mentionnées dans les dossiers administratifs. Ces renseignements supplémentaires nous aideront à faire une analyse plus crédible. En effet, cette méthode de collecte de données permet de nuancer l'information recueillie suite aux études des dossiers administratifs et favorise une compréhension plus générale du programme. L'inconvénient de cette méthode est qu'elle repose uniquement sur le bon vouloir des gestionnaires, les renseignements recueillis étant ceux que les gestionnaires veulent bien dévoiler. De cette manière, il est très compréhensible que ceux-ci puissent hésiter à divulguer des informations compromettantes pour eux-mêmes ou leur organisation.

Pour remédier à cette lacune, une dernière méthode sera utilisée, celle de *l'enquête par questionnaire* auprès de vingt organismes communautaires (cinq par région administrative où un gestionnaire a été interviewé). Si l'objectif principal de la réforme québécoise est d'améliorer la qualité des biens et services publics tout en diminuant le coût pour les offrir, il est essentiel d'aller vérifier l'opinion des individus et des organismes qui sont les premiers bénéficiaires de ces biens et services. En effet, comment peut-on dire que la qualité des services publics a été améliorée si les utilisateurs des programmes ne constatent aucun changement après la réforme ? L'enquête par questionnaire nous permettra de vérifier

¹ Plus précisément, tous les plans stratégiques, plans d'amélioration des services, plans d'action, rapports annuels de gestion, allant de la période 1995-96 / 2003-2004 et provenant de quatre agences, ont été consultés.

si les dirigeants de quelques organismes communautaires ont constaté des améliorations quant au fonctionnement du programme. Si elle est bien menée, cette méthode peut fournir une information fiable et valide sur le phénomène étudié.

En résumé, le modèle *input-output* nous permet de comprendre, d'une manière générale, le fonctionnement du Programme de soutien aux organismes communautaires. L'impact de la réforme sur les objectifs de ce programme sera analysé à partir d'un modèle à série chronologique qui permet d'obtenir plusieurs mesures de données avant et après la réforme. Ces données seront construites à partir de questions qui permettent de faire des liens logiques entre l'application concrète des concepts du NMP et ses conséquences potentielles. Les réponses à ces questions proviendront principalement de l'étude des dossiers administratifs, mais également d'entrevues et de questionnaires. Il est important de mentionner que la condition *essentielle* pour obtenir une information pertinente sur l'impact de la réforme administrative québécoise sera de s'assurer que les gestionnaires et les organismes interrogés ont *vécu* la réforme, c'est-à-dire qu'ils étaient présents avant et après la réforme. De cette manière, les renseignements recueillis seront valides et fiables.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE

CHAPITRE VII

ANALYSE DES INFORMATIONS RECUEILLIES²

Avant d'entreprendre l'analyse des données obtenues à partir des entrevues, des questionnaires et des dossiers administratifs, il est intéressant de souligner que le Vérificateur général du Québec avait mené une étude relative au Programme de soutien aux organismes communautaires dans son rapport de 1995-1996. Son enquête a permis de constater plusieurs lacunes quant à la gestion du PSOC. D'une manière succincte, le VG soulignait que ce programme ne disposait d'aucune stratégie d'intervention lui permettant de préciser comment l'action communautaire s'inscrivait vis-à-vis les autres services du réseau de la santé et des services sociaux ; l'inventaire complet de l'action communautaire et des subventions versées étaient inexistantes ; les critères de financement étaient imprécis ; différents paramètres de financement existaient pour des organismes communautaires offrant le même genre de services ; les subventions étaient parfois supérieures au maximum prévu ; l'absence d'entente entre les organismes communautaires, le Ministère et les régies régionales sur la façon de procéder à l'évaluation des organismes communautaires ne permettait pas de porter des jugements éclairés sur les effets du programme ; et finalement, l'information contenue dans les rapports annuels du Ministère et des régies régionales était insuffisante (Vérificateur général, 1996 : chapitre 4). En conséquence, le VG concluait que le Ministère et les régies régionales n'avaient aucune assurance que leurs interventions étaient appropriées.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la *Loi sur l'administration publique* (LAP), si elle n'a pas la prétention de régler tous les problèmes de la fonction publique, cherche néanmoins à établir une forme de reddition de comptes qui permet de limiter les difficultés énumérées précédemment tout en implantant un cadre de gestion axée sur les résultats qui doit, théoriquement, améliorer la qualité des services offerts aux citoyens. Pour répondre à la question de recherche élaborée dans le cadre de ce mémoire, nous allons maintenant vérifier comment la réforme administrative québécoise, inspirée du Nouveau

² Cette analyse se fera, comme il a été mentionné, à partir d'une analyse approfondie des documents publics, de vingt questionnaires distribués auprès de coordonnateurs(trices) d'organismes communautaires, ainsi que de quatre entrevues auprès de gestionnaires du programme. Le choix de ces quatre gestionnaires a été fait à partir de leur situation géographique (deux provenant d'une agglomération urbaine et deux représentants des régions du Québec), et du nombre de citoyens associés à chaque agence (afin que les gestionnaires choisis soient les plus représentatifs possibles de l'ensemble du territoire québécois).

Management Public, a permis d'atteindre les objectifs du PSOC d'une manière plus économique, efficiente et efficace. Rappelons que le modèle théorique du Nouveau Management Public peut se résumer simplement de la manière suivante : implantation des doctrines proposées par les théories économiques et managériales – atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs visés par un programme – *amélioration* de la qualité des services offerts aux citoyens. Cette prédiction sera analysée à partir de la grille de questions qui a été élaborée au chapitre six. Une atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du PSOC permettra de supposer que la LAP a amélioré la qualité du programme.

7.1 La *Loi sur l'administration publique* et la gestion plus économique et efficiente du Programme de soutien aux organismes communautaires

Dans les sous-chapitres 5.5 et 6.2, les notions d'économie et d'efficience ont été clairement définies. En tant que principe de gestion, l'économie fait référence à la plus grande flexibilité de gestion des ministères et des organismes par l'assouplissement des règles qui leur sont propres, tandis que l'efficience se rapporte à l'utilisation optimale des ressources gouvernementales (Gouvernement du Québec, 2002b : 6). En opérationnalisant davantage ces concepts, l'économie se résume simplement à minimiser le coût des ressources utilisées pour produire un bien ou un service (tout en prenant en considération la qualité désirée), tandis que l'efficience est une relation entre la quantité de biens et services produits (l'output) et les ressources utilisées pour les offrir (l'input). À l'aide des questions d'évaluation élaborées pour ce mémoire, examinons comment la LAP a contribué à rendre la gestion du PSOC plus économique et efficiente.

7.1.1 L'économie

La première question importante à vérifier est de voir quels ont été les principaux assouplissements administratifs octroyés avec la *Loi sur l'administration publique* quant à la gestion du PSOC. À partir des entrevues réalisées auprès des quatre gestionnaires, ceux-ci n'ont perçu aucun changement en ce qui concerne la gestion des contrats et des ressources matérielles. Mais cela peut s'expliquer facilement car le PSOC n'a jamais été un programme gouvernemental qui nécessitait l'achat ou la production de biens et services. En conséquence, les questions d'acquisitions, d'impartition et de maintenance n'ont jamais été une préoccupation pour ces gestionnaires.

Par la suite, il a été demandé aux gestionnaires si de nouvelles règles administratives en matière de ressources financières avaient été implantées dans leur agence avec l'adoption de la LAP. Encore une fois, les gestionnaires ont eu des commentaires très similaires. En ce qui concerne le budget accordé au PSOC, les gestionnaires n'ont jamais eu la possibilité de le dépasser avant la réforme et pas davantage par la suite. Ils ne peuvent pas dépasser le budget prévu pour « profiter d'une occasion » comme cela peut se faire dans le secteur privé. Par exemple, si un surplus budgétaire permettait d'aider davantage les organismes communautaires, le gestionnaire A raconte que ce sont les politiciens qui « profiteraient de cette occasion » car ce sont eux qui, en bout de ligne, accorderaient plus d'argent pour ce programme. Étant donné que les demandes de subvention ont toujours excédé les ressources disponibles, les budgets accordés annuellement au PSOC sont toujours entièrement dépensés. Lorsque des organismes communautaires ferment ou perdent leur subvention pour des fautes graves, l'argent est redirigé vers d'autres organismes durant l'année ou donné à des organismes qui sont en attente. De la même façon, si les gestionnaires n'ont pas la possibilité de créer un surplus, ils n'ont également jamais été responsables d'un déficit. Ils ne peuvent pas « endetter » leur agence pour offrir davantage de ressources aux organismes communautaires. De cette manière, il n'y a jamais eu de déficit ou de surplus budgétaire associé à ce programme. Toutefois, cela ne veut pas dire que les gestionnaires n'ont aucune marge de manœuvre. Une marge discrétionnaire existe dans les agences pour le PSOC, mais ce fonds de « dépannage » représente une infime fraction du budget accordé annuellement pour le programme et il n'est utilisé que dans des cas exceptionnels. Ce fonds existait bien avant la réforme québécoise et celle-ci n'a pas modifié ses conditions d'utilisation ou son importance.

Finalement, la LAP ne semble pas avoir incité les gestionnaires du PSOC à faire des économies sur la manière dont les ressources financières sont distribuées aux organismes communautaires. Bien que tous les rapports annuels pour l'année 96-97 mentionnent que les agences ont procédé à un allègement du processus de demande de subvention et une révision des balises de financement du PSOC pour rendre le programme plus équitable et l'adapter à la réalité des organismes communautaires, les gestionnaires interrogés considèrent que le processus d'analyse et de distribution des subventions est demeuré sensiblement le même depuis la régionalisation du programme au milieu des années 90. Les organismes doivent remplir des formulaires papiers qui seront examinés et si leur demande est approuvée *et* que l'argent est disponible, ils recevront habituellement trois versements par année pour accomplir leurs activités.

Un autre aspect qui doit être approfondi concerne les nouvelles règles administratives en matière d'embauche et de prime au rendement concernant le PSOC. Comme il a été mentionné auparavant, la LAP prévoit la mise en place d'un cadre de gestion plus flexible en ce qui concerne la gestion des ressources humaines pour l'adapter au contexte de travail actuel. De plus, les agences peuvent utiliser des bonis de performance pour rétribuer leur personnel si cela est permis dans leur Convention de performance et d'imputabilité. Parmi les gestionnaires interrogés, personne n'a vu son pouvoir décisionnel s'accroître en cette matière. La réforme de 2000 ne leur a pas donné la possibilité d'embaucher ou de congédier le personnel sous leur supervision. Dans trois agences sur quatre, il y a normalement trois personnes qui travaillent sur le Programme de soutien aux organismes communautaires (le gestionnaire, une secrétaire et un technicien). La quatrième agence étant la plus importante par son étendue et ses ressources, 12 à 15 professionnels se partagent la tâche d'analyser les demandes de subvention provenant des organismes communautaires, même s'il n'existe officiellement qu'un seul répondant pour le PSOC dans cette agence. Pour toutes les agences, aucun gestionnaire ne peut unilatéralement embaucher ou congédier du personnel. Cependant, chaque gestionnaire participe à des comités de sélection qui embauchent les secrétaires et les techniciens, mais ils ne peuvent pas les congédier par la suite pour incompétence ou faute professionnelle. Dans trois agences sur quatre, ils doivent absolument référer la présence d'un problème à leur supérieur qui devra tenter de trouver une solution. En ce qui concerne l'agence la plus importante, la situation est plus complexe. Comme le gestionnaire doit « partager » la gestion du PSOC avec 12 ou 15 professionnels, le supérieur immédiat du gestionnaire principal du programme n'est pas nécessairement le même supérieur du professionnel qui s'occupe de certains dossiers PSOC. En conséquence, lorsque survient des problèmes entre le gestionnaire principal et un professionnel, le supérieur du gestionnaire doit aller discuter avec le supérieur du professionnel pour remédier à la situation.

En ce qui concerne les bonis de performance et les primes au rendement, les gestionnaires rencontrés admettent que cette forme de rétribution existe au sein de leur agence, mais pour les cadres seulement ! En tant que professionnels, ils n'ont jamais reçu des bonis de performance pour leur travail et n'ont jamais reçu d'offre cherchant à accroître leur rendement par des primes.

Finalement, une plus grande flexibilité managériale quant à la gestion des ressources humaines se retrouve également dans la possibilité d'embaucher des employés provenant de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Comme il a été expliqué plus haut, si les

gestionnaires interrogés ne peuvent pas décider individuellement qui occupera les postes de secrétaires, de techniciens ou de professionnels, ils peuvent encore moins imposer un candidat provenant de l'extérieur de l'administration publique. Ce sont les candidats à l'interne qui ont la priorité pour les emplois, mais si aucun d'eux ne satisfait aux critères de sélection, les gestionnaires peuvent alors se tourner vers des candidats provenant de l'extérieur de l'administration publique. Trois gestionnaires sur quatre ont indiqué que leurs secrétaires et techniciens provenaient sensiblement tous du secteur public, tandis que le gestionnaire B qui devait travailler avec plusieurs professionnels n'avait aucune idée de la provenance de ses collègues.

7.1.2 Impacts de la LAP sur les aspects économiques du PSOC

D'une manière générale, les gestionnaires interviewés considèrent que les seules économies que le gouvernement pourrait réaliser avec ce programme serait de couper les budgets destinés à subventionner les organismes communautaires, étant donné que le PSOC est un programme de subvention et non un programme qui offre directement des biens et des services. Selon eux, la *Loi sur l'administration publique* ne peut pas permettre aux gestionnaires d'un programme comme le PSOC de réaliser des économies car ils ne sont pas responsables des ressources matérielles, humaines et financières associées au programme. Trois gestionnaires sur quatre considèrent que le nombre d'employés qui travaillent sur ce programme est adéquat et qu'il a été constant durant les dix dernières années, tandis que le gestionnaire B trouve que trop de personnes différentes au sein de son agence s'occupent du PSOC. Aussi, comme les subventions sont normalement déposées directement dans le compte bancaire des organismes communautaires, il n'y a pas vraiment d'économie à faire au niveau des timbres... En bout de ligne, la LAP ne semble pas avoir eu un impact important sur les aspects économiques de ce programme, que ce soit au niveau des ressources humaines, financières ou matérielles. Les gestionnaires n'ont constaté aucun assouplissement administratif provenant de la réforme de 2000 qui aurait pu leur permettre de réaliser des économies avec ce programme.

7.1.3 L'efficience

La premier élément que l'on doit examiner concernant l'efficience est de vérifier l'évolution des ressources humaines et financières investies dans le programme. Les

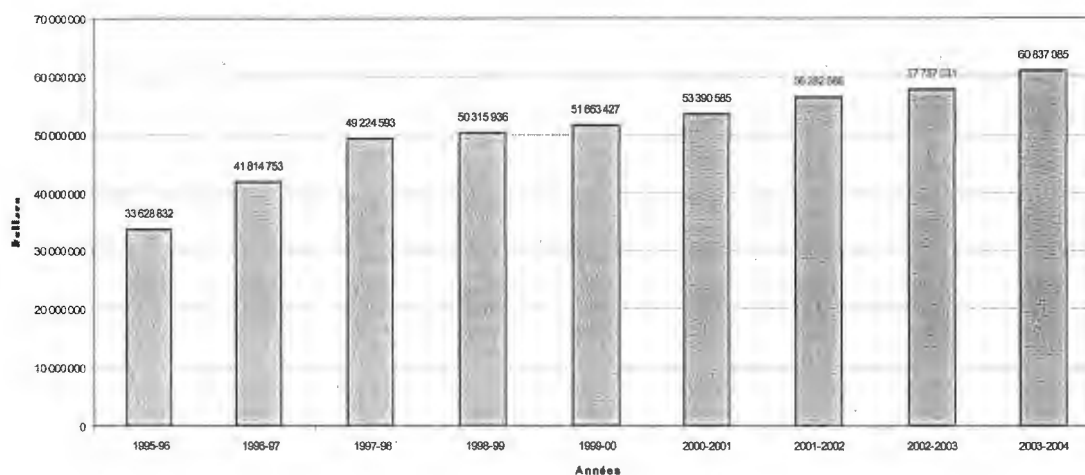
ressources humaines destinées au PSOC dans les agences n'ont pas été modifiées avec la réforme québécoise. Depuis les dix dernières années, seul le gestionnaire responsable est réputé travailler à temps plein sur ce programme tandis que les secrétaires et les techniciens n'y consacrent qu'une partie de leur temps. Selon le budget accordé à l'agence, les secrétaires et les techniciens ne travaillent qu'une demi-journée à deux journées par semaine à la gestion du PSOC, mais il a été difficile pour les gestionnaires de quantifier précisément le nombre d'heures travaillées par ces personnes. Dans le cas de l'agence qui compte plusieurs professionnels rattachés au programme, le gestionnaire B avait encore plus de difficulté à dire combien de temps chaque professionnel vouait à ses dossiers PSOC (même s'il admet que cela devait être du temps très, très partiel !). Ainsi, en simplifiant les informations recueillies auprès des gestionnaires, ceux-ci sont les seuls à consacrer entièrement leur temps à la gestion du PSOC, les secrétaires travaillent environ deux journées par semaine sur le programme et les techniciens, habituellement à la comptabilité, une demi-journée.

En ce qui concerne les ressources financières consacrées au programme, celles-ci ont subi des changements importants au cours des dix dernières années en augmentant constamment. Il est important de préciser que le budget accordé au PSOC n'est pas divisé selon les trois objectifs officiels du programme, c'est-à-dire la promotion, l'information et le soutien financier aux organismes communautaires. Les gestionnaires n'ont jamais géré ce programme en accordant un montant précis pour chaque objectif du programme et la LAP ne les a pas obligé à le faire par la suite. De cette manière, le budget annuel octroyé pour ce programme ne sert habituellement qu'à atteindre l'objectif de soutenir financièrement les organismes communautaires, tandis que les objectifs de promotion et d'information font partie des tâches quotidiennes des gestionnaires. Ces deux derniers objectifs se réalisent lorsque les gestionnaires participent à des réunions avec le conseil d'administration de l'agence, lors de rencontres avec les partenaires du réseau et les fonctionnaires du Ministère. Cette précision faite, examinons le montant total des subventions versées aux organismes communautaires depuis l'année 1995-96 à 2003-04 :

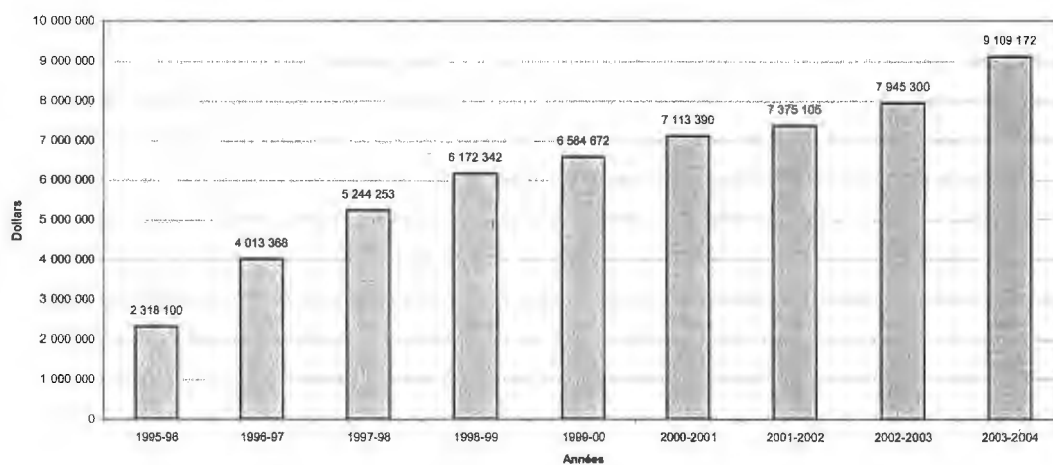
Tableau 7.1

Montant total des subventions versées aux organismes communautaires par agence (pour la période allant de 1995-96 à 2003-04)

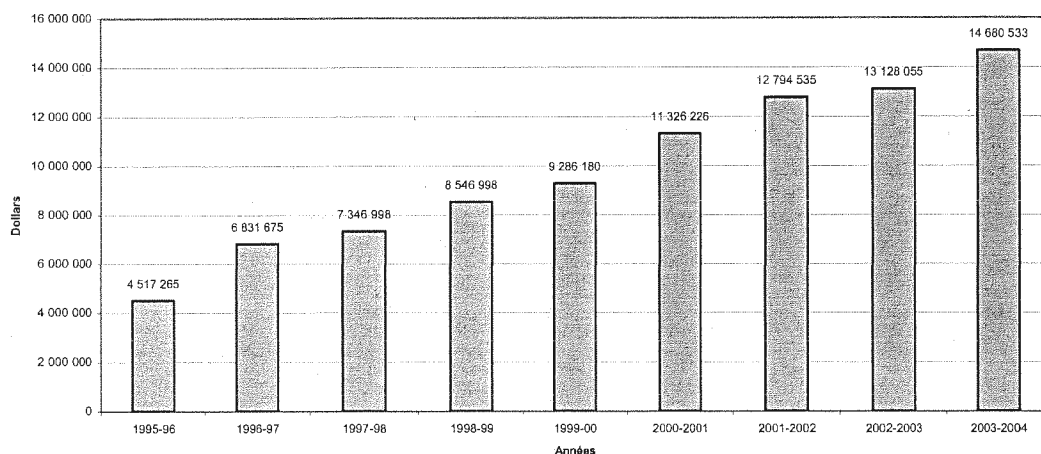
Montant des subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 1



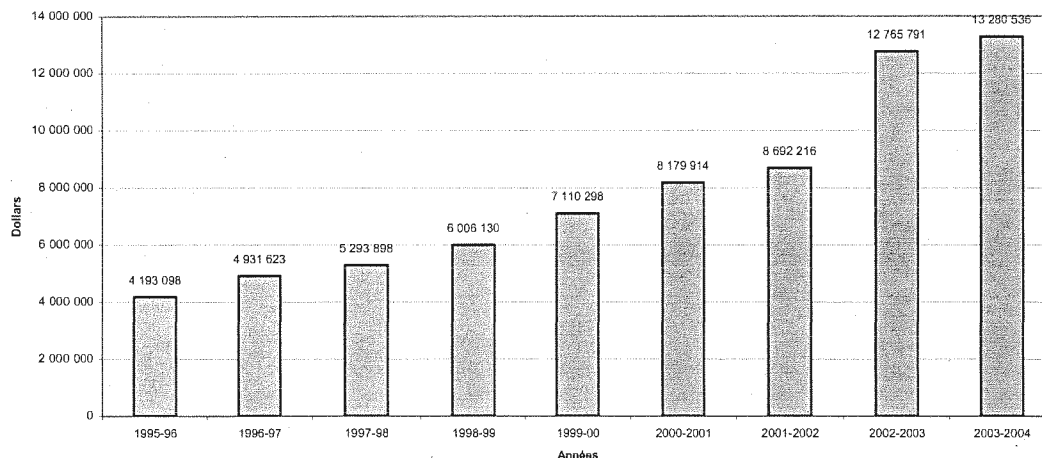
Montant des subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 2



Montant des subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 3



Montant des subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 4



En examinant ces graphiques, on constate que le budget accordé au PSOC a augmenté considérablement depuis les dix dernières années. Pour l'ensemble des agences, la moyenne des augmentations est de 204 % (81 % pour l'agence 1 ; 293 % pour l'agence 2 ; 225 % pour l'agence 3 ; 217 % pour l'agence 4). Ces pourcentages impressionnants suggèrent que le gouvernement a investi massivement dans le secteur communautaire depuis le milieu des années 90. La question est de savoir d'où proviennent ces importantes augmentations. Sont-elles dues à des gains d'efficacité ? À des ajouts budgétaires ? Tous les gestionnaires interrogés sont unanimes à ce sujet : la très grande majorité des augmentations proviennent de la réorganisation des programmes destinés aux organismes communautaires³. À partir de

³ Les rapports annuels des quatre agences mentionnent qu'il y a eu un important processus de réallocations des ressources en ce qui concerne l'action communautaire. Malheureusement, une seule agence indique dans ses rapports annuels la proportion des augmentations qui proviennent des transferts, des indexations et des

l'année fiscale 1995-96, le gouvernement a procédé à un important processus de transferts des budgets pour les programmes créés à l'intention des organismes communautaires. En effet, beaucoup de programmes de soutien financier étaient éparpillés au sein des ministères, chacun ayant ses propres balises et critères de sélection. Le gouvernement a cherché à simplifier son action vis-à-vis le milieu communautaire en simplifiant les programmes et en associant les organismes communautaires aux ministères qui répondaient davantage à leurs besoins. Ainsi, plusieurs organismes communautaires qui oeuvraient dans le domaine de la santé et des services sociaux, mais qui étaient financés par le MSSS ou d'autres ministères, ont été transférés au PSOC.

Par la suite, un autre aspect central de l'efficience est d'examiner l'évolution de *l'output* produit par le PSOC. *L'output* fait référence à l'extrant d'un programme, ce qui est concrètement produit par celui-ci. De cette manière, cette question cherche à quantifier les trois objectifs du PSOC. Comme il a été souligné précédemment, les objectifs de promotion et d'information n'ont jamais été officiellement comptabilisés par les agences ou par les gestionnaires du programme. Il est donc très difficile d'associer des chiffres précis à ces objectifs. Par exemple, les gestionnaires et les documents gouvernementaux ne peuvent dire avec précision quel est le volume de demande d'information soumis annuellement aux agences concernant le PSOC. Le gestionnaire D a tenté une approximation de cette donnée (environ 1000 appels, 300 lettres et 1000 courriels par année), mais aucune estimation fiable n'existe pour le moment. Le seul chiffre valide que l'on peut affirmer avec certitude concernant l'objectif d'informer les organismes communautaires est de dire qu'il existe une seule personne pour offrir de l'information, le gestionnaire responsable du programme.

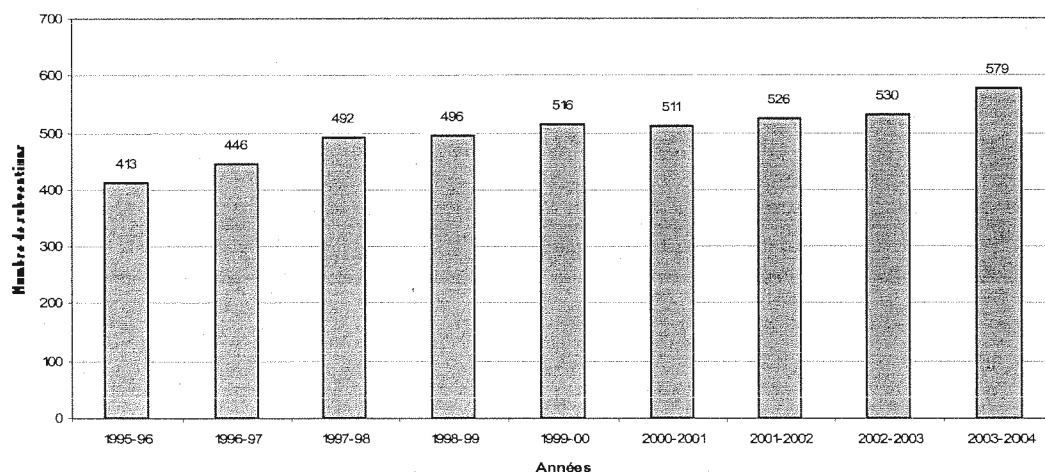
En conséquence, le seul objectif qui est bien quantifié dans les rapports annuels concerne le nombre de subventions octroyées annuellement aux organismes communautaires. Les tableaux suivants montrent l'évolution du nombre de subventions versées aux organismes communautaires entre 1995-96 et 2003-04 :

augmentations budgétaires. En conséquence, il est très difficile, avec les documents officiels, de déterminer la provenance exacte de ces ajouts ainsi que la somme « d'argent neuf » qui a été injectée dans le PSOC depuis les dix dernières années. Même les gestionnaires ne pouvaient donner ce montant avec précision.

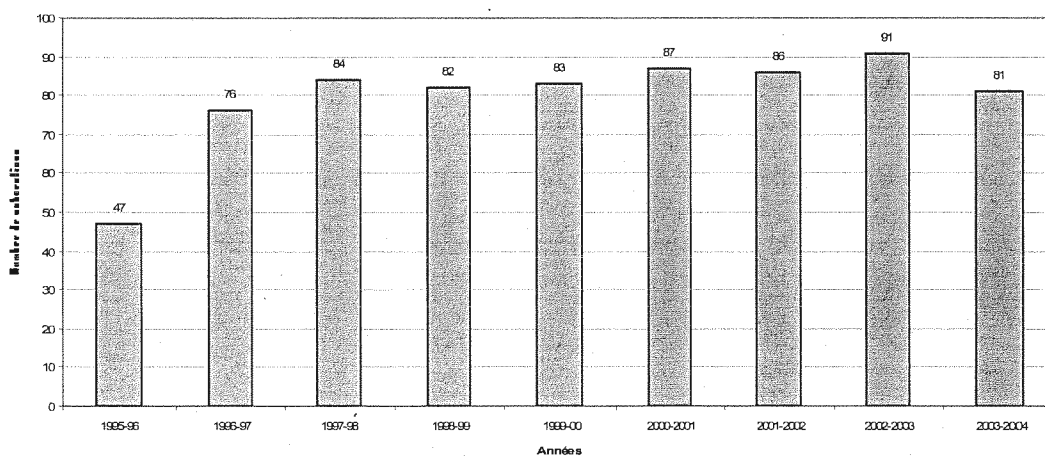
Tableau 7.2

Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par agence (pour la période allant de 1995-96 à 2003-04)

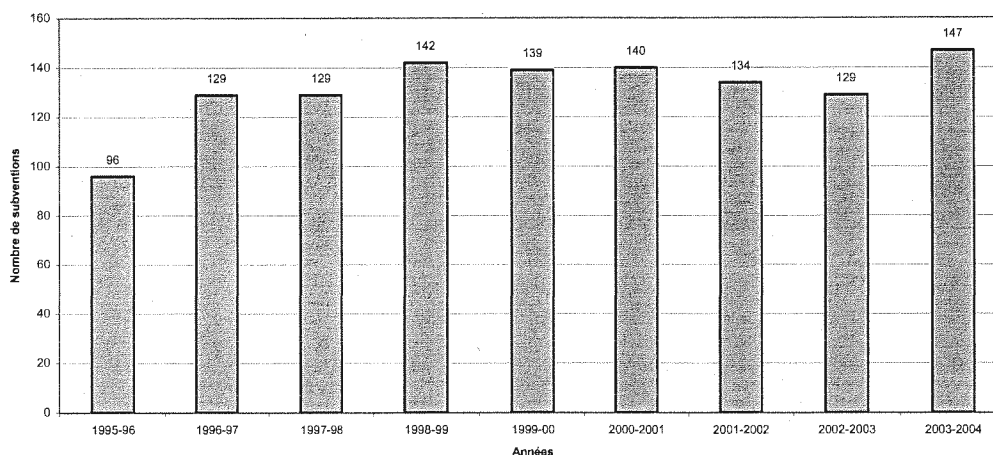
Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 1



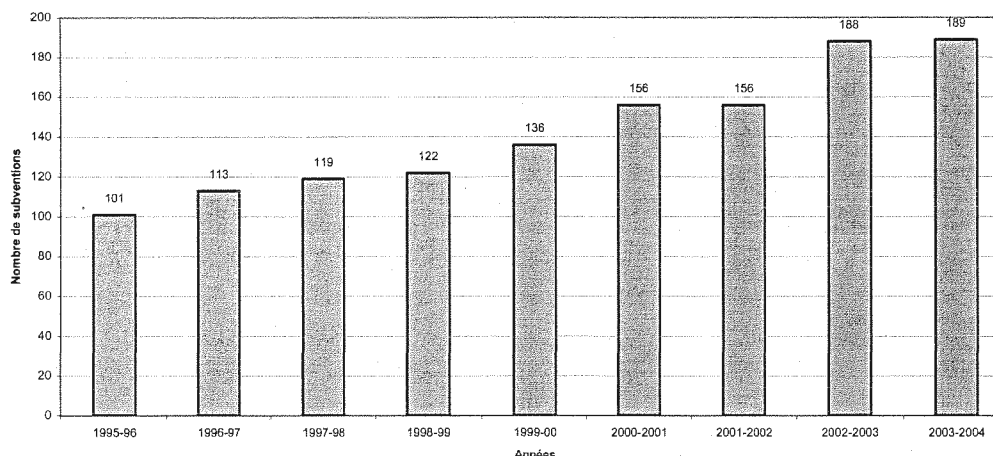
Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 2



Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 3



Nombre de subventions versées aux organismes communautaires par l'agence 4



Comme pour le montant total des subventions versées, le nombre de subventions accordées a aussi été marqué par une augmentation considérable depuis dix ans. En moyenne, les agences ont connu une hausse du nombre de subventions de 63 % (40 % pour l'agence 1 ; 72 % pour l'agence 2 ; 53 % pour l'agence 3 ; 87 % pour l'agence 4). Encore une fois, cette croissance s'explique avant tout par le transfert d'organismes communautaires vers le PSOC, accompagné du budget qui leur était déjà accordé. Ainsi, dans la très grande majorité des cas, les organismes communautaires existaient déjà mais ils étaient financés par d'autres programmes et d'autres ministères. Dans ce cas-ci également, les rapports annuels sont très vagues sur la quantité exacte d'organismes qui ont été transférés.

Ensuite, une autre donnée intéressante à analyser est le nombre de demandes de subventions que les gestionnaires doivent examiner annuellement et parmi celles-ci, le

nombre de demandes qui se qualifient pour une subvention. Ces chiffres peuvent nous donner une idée sur l'efficacité des gestionnaires. À partir des entrevues et des rapports annuels, il est encore une fois très difficile d'affirmer avec certitude des quantités précises. Les rapports annuels de deux agences ne divulguent aucune donnée sur ces éléments tandis que les rapports annuels des deux autres agences sont plutôt inconstants. Une année il est dit combien de demandes de subventions sont reçues, mais sans mentionner le nombre d'entre-elles qui se qualifient, alors que d'autres années c'est le nombre de demandes qui se qualifient qui est publié mais pas le nombre que les gestionnaires ont dû examiner. En conséquence, établir des ratios d'efficacité exacts sur ces aspects est plutôt inadéquat, mais on peut quand même analyser le degré d'efficacité des gestionnaires pour les subventions qui sont effectivement approuvées et financées.

Étant donné que les agences n'ont pas eu à embaucher du personnel supplémentaire pour traiter la hausse des demandes de subventions et la vérification des dossiers des organismes communautaires déjà existants, on peut conclure que les gestionnaires du PSOC ont accru leur efficacité depuis les dix dernières années. Par exemple, le gestionnaire de l'agence 4 qui devait analyser et vérifier 101 demandes en 1995-96, devait faire le même travail pour 189 demandes en 2003-04. Comment expliquer cela ? Serait-ce que les gestionnaires étaient sous-employés ? Qu'ils devaient maintenant travailler plus d'heures par semaine ? Selon les gestionnaires interrogés, bien qu'ils ne pouvaient donner une explication précise à ce constat, la réponse qui revenait le plus souvent était qu'ils « avaient le temps » et que de toute manière, ils « n'avaient pas le choix » de s'occuper de cette augmentation des demandes.

Finalement, un dernier ratio qui peut témoigner d'une hausse de l'efficacité consiste à déterminer la moyenne du montant des subventions accordées depuis les dix dernières années. En 1995-96, la moyenne d'une subvention était de 64 720\$ pour les quatre agences. En 2003-04, ce montant est passé à 98 300\$, une augmentation de 52 %. Comme il a été mentionné auparavant, le montant des transferts, des indexations et des ajouts budgétaires concernant le PSOC n'est pas une donnée que les rapports annuels et les gestionnaires peuvent fournir avec précision. Toutefois, ceux-ci sont persuadés que cette hausse provient en grande partie du transfert vers le PSOC d'organismes communautaires oeuvrant surtout dans le domaine de la santé mentale. Effectivement, en observant la liste des organismes communautaires et le montant de leurs subventions dans les rapports annuels, on constate que les organismes de santé mentale jouissent d'un financement beaucoup plus important que les autres secteurs visés par le programme. En conséquence, étant donné que les facteurs de

production ont été constants depuis les dix dernières années et que le nombre de subventions a augmenté plutôt que diminué, la hausse moyenne des montants accordés pourrait témoigner d'un gain d'efficacité, mais celle-ci s'explique davantage par des transferts de budgets importants plutôt que par des nouvelles façons de faire ou une nouvelle structure organisationnelle.

Finalement, la dernière question relative à l'efficacité est de voir de quelle manière les nouvelles technologies de l'information ont permis d'améliorer la gestion du PSOC. Lorsqu'il est question de nouvelles technologies d'information, cela fait habituellement référence aux ressources informationnelles mises à la disposition des gestionnaires pour que ceux-ci puissent accomplir leurs tâches d'une manière plus efficace. Plutôt que de courir à droite et à gauche pour obtenir de l'information, des systèmes d'information adéquats permettent normalement d'améliorer la performance organisationnelle en sauvant du temps et de l'argent. De cette manière, cette question cherche à déterminer quel a été l'impact de la LAP sur les technologies de l'information retrouvées au sein des agences concernant le PSOC. Premièrement, après et même avant la réforme, les agences ont toujours procédé à une mise à jour de leur parc informatique, que ce soit pour l'achat de nouveaux ordinateurs ou des logiciels utilisés. Même si cela n'était pas obligatoire, une agence a même utilisé une partie de ses ressources financières pour remplacer les ordinateurs des organismes communautaires de son territoire. Ainsi, les gestionnaires du PSOC ont toujours eu accès assez rapidement aux technologies les plus récentes. Deuxièmement, les rapports annuels mentionnent que les agences ont élaboré depuis les dernières années plusieurs ressources informationnelles pour combler les besoins d'information de plusieurs acteurs au sein du réseau de la santé. Des systèmes tels que l'Inforoute de la santé, le Réseau de Télécommunication de la Santé et des Services Sociaux (RTSS), Lotus Notes, SICHELD, I-CLSC, SISPUQ, SIC-DI, PQDCS, ainsi que la création des Technocentres ont permis de regrouper et d'harmoniser des renseignements qui étaient souvent diffus à l'intérieur du réseau.

Mais cet engouement pour les technologies permettant de créer des nouveaux systèmes d'information a-t-il eu des répercussions sur le PSOC ? En 1995-96, une des quatre agences retrouvées dans cette étude s'est vu confier le mandat de développer un programme permettant aux gestionnaires du PSOC d'avoir une information plus complète sur les organismes communautaires. Ce Système d'Information et de Gestion des Organismes Communautaires (SIGOC) devait permettre aux gestionnaires d'avoir des données financières

et référentielles plus exhaustives quant aux organismes communautaires de leur territoire. L'objectif du SIGOC était de répondre plus rapidement aux besoins d'information des gestionnaires ainsi qu'à ceux du Ministère de la Santé et des Services Sociaux. Malheureusement, le SIGOC, contrairement à d'autres systèmes d'information qui étaient largement appuyés par le MSSS et la haute direction des agences, n'a jamais bénéficié d'un appui solide pour sa mise en application. Selon tous les gestionnaires interrogés, le programme était mal conçu, l'information exigée était très difficile à obtenir et il n'était tout simplement pas adapté au contexte dans lequel devaient travailler les gestionnaires. Même si ce système existe toujours, les gestionnaires préfèrent utiliser un ancien système d'information utilisé pour le PSOC plutôt que le SIGOC.

7.1.4 Impacts de la LAP sur l'efficacité du PSOC

À partir de l'analyse des trois éléments précédents, on ne peut pas affirmer que la LAP a eu un impact important sur l'efficacité du Programme de soutien aux organismes communautaires. En effet, si on considère que l'efficacité est une relation entre la quantité de biens et services produits et les ressources utilisées pour les offrir, le PSOC ne semble pas avoir fait des gains d'efficacité significatifs lorsqu'on analyse les données relatives aux employés, aux nombres de subventions et leurs montants. En ce qui concerne les employés, la régionalisation du programme en 1994-95 avait déjà permis de réduire le nombre de personnes affectées à ce programme à son strict minimum. En conséquence, les gestionnaires considèrent qu'on ne peut rendre la gestion du programme plus efficace par des coupures de personnel. Cependant, nous avons constaté qu'il y a effectivement eu un gain d'efficacité en ce à trait au nombre de demandes traitées par les responsables du programme. Cette hausse de l'efficacité peut-elle s'expliquer par des améliorations technologiques qui auraient permis aux gestionnaires de faire des analyses plus rapides? La LAP, qui accorde beaucoup d'importance aux nouvelles technologies de l'information, ne semble pas avoir provoqué beaucoup de changements au niveau des ressources informationnelles dédiées au PSOC. Selon le point de vue des gestionnaires, la hausse constante du nombre de dossiers traités annuellement est davantage attribuable à leur professionnalisme et leur sens du devoir, mais il manque des informations à ce niveau. Finalement, en analysant la moyenne des montants accordés, on observe également une augmentation des sommes allouées. Cela laisse croire à une hausse de l'efficacité étant donné que le nombre d'employés et les technologies utilisées sont restés pratiquement les mêmes depuis dix ans. Malheureusement, comme il a été

expliqué plus haut, c'est le transfert vers le PSOC de plusieurs organismes communautaires ayant des budgets importants qui explique davantage cette croissance.

7.2 La *Loi sur l'administration publique* et la gestion plus efficace du Programme de soutien aux organismes communautaires

Le concept d'efficacité est probablement l'objectif le plus valorisé et le plus ambitieux de la LAP car il fait directement référence à la qualité des services offerts aux citoyens. Si les concepts d'économie et d'efficience portent davantage sur la gestion interne des organisations publiques, celui de l'efficacité concerne spécifiquement les relations qui existent entre l'administration publique et les citoyens. Il est important de se rappeler que l'efficacité, telle que définie par le gouvernement du Québec et la plupart des académiciens, est l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs. En conséquence, peu avant l'adoption de la LAP, l'énoncé de politique du gouvernement du Québec précisait que le nouveau cadre de gestion axé sur les résultats devait mettre en relation trois documents sensés assurer l'efficacité de l'action gouvernementale : la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique et le rapport annuel de gestion.

La déclaration de services aux citoyens sert à informer les citoyens sur la nature des services offerts par une organisation publique, les moyens d'entrer en contact avec elle, à quoi ils peuvent s'attendre comme services et les façons d'obtenir des solutions aux problèmes qu'ils peuvent rencontrer lors de la prestation de ces services. En rendant publique cette déclaration, l'objectif est d'augmenter le niveau de responsabilité des employés publics envers les citoyens. Quant à lui, le plan stratégique est spécifiquement conçu pour déterminer, *avec précision*, les services et les actions que le ministère ou l'organisme s'engage à poursuivre pour la durée du plan. Ainsi, à partir de la mission du ministère et de ses orientations stratégiques, le plan spécifie les objectifs retenus, les résultats visés et les indicateurs de performance utilisés. Finalement, le rapport annuel de gestion a pour but de fournir une information pertinente et fiable sur la performance des organisations dans l'atteinte des résultats et sur l'utilisation des ressources. Le rapport doit mettre en relation les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus. Il est essentiel dans le processus de reddition de comptes car c'est pratiquement le seul document auquel les parlementaires se réfèrent lors des commissions parlementaires.

Étant donné que l'objectif de la réforme administrative québécoise est d'améliorer la qualité des services offerts, cette sous-section sur l'efficacité vérifiera si la LAP a permis d'améliorer la qualité des services offerts aux organismes communautaires. En reprenant le modèle input-output de la page 85, nous avons déterminé qu'une amélioration du PSOC devrait se manifester au niveau de la reconnaissance et de la promotion de l'action des organismes communautaires, du service d'information offert et du soutien financier destiné aux organismes communautaires. Ultiment, la LAP devrait faire en sorte que les organismes communautaires répondent mieux aux besoins de santé et de services sociaux des citoyens, mais cela impliquerait de faire une évaluation des services rendus par les organismes communautaires auprès des citoyens et cela dépasse largement le cadre de ce mémoire.

De cette manière, pour être en mesure de porter un jugement sur la LAP, il ne suffit pas de vérifier les changements qui ont eu lieu à l'intérieur de l'administration publique, il faut également « sortir » de celle-ci pour tenter d'analyser l'impact de la loi sur la qualité des services offerts aux clientèles ciblées. Seulement de cette manière peut-on porter un jugement crédible sur la réforme de 2000. Autrement dit, il faut bien différencier l'impact que la LAP a eu sur la gestion du PSOC et son impact sur la qualité des services rendus auprès des organismes communautaires. Il se pourrait, par exemple, que la nouvelle loi ait permis de rendre les gestionnaires plus économiques et efficaces, sans qu'il y ait nécessairement eu des changements significatifs quant à la qualité des services offerts. C'est pour cette raison que le concept d'efficacité sera analysé séparément de ceux d'économie et d'efficience.

7.2.1 L'efficacité

Tout d'abord, il est nécessaire de vérifier si les déclarations de services aux citoyens mentionnent les engagements des responsables du PSOC à l'égard des organismes communautaires et les mécanismes de traitement des plaintes. Les Agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (les régies régionales) ne sont pas tenues de produire, individuellement, une déclaration de services aux citoyens. Il revient au ministère de la Santé et des Services Sociaux d'en produire une pour l'ensemble du réseau. Ainsi, à partir de la déclaration qui est présentée sur le site web du Ministère, quelques observations peuvent être formulées. D'abord, après avoir brièvement décrit la mission du Ministère, ce document précise que cette déclaration de services aux citoyens ne contient que les services octroyés par le ministère et non pas l'ensemble des services offerts par les établissements et les organismes du réseau de la santé. Par la suite, la déclaration présente ses engagements en matière de qualité des services qui inclut : l'accessibilité de ses services (heures d'ouverture, numéros de téléphone, adresses de correspondance), la courtoisie et la politesse de ses employés, un traitement professionnel des demandes des citoyens (explications sur la démarche permettant d'obtenir un service ou un document, l'obtention des informations dans les meilleurs délais, etc). Finalement, le document se termine par les recours possibles des citoyens en cas d'insatisfaction en regard des services offerts par le Ministère, en précisant le délai de traitement des plaintes et *l'exclusion* des plaintes relatives aux services des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

En conséquence, comme la déclaration ne mentionne pas le mécanisme de traitements des plaintes qui s'appliquent aux organismes communautaires, les commentaires des gestionnaires ainsi que les rapports annuels de gestion des agences ont été nécessaires pour comprendre leur évolution. Premièrement, il est important de mentionner que les organismes communautaires ont une particularité. Ils dispensent des services aux citoyens tout en recevant des services des agences. De cette manière, un organisme communautaire peut autant être l'objet d'une plainte de la part d'un citoyen ou lui-même formuler une plainte à l'égard des services offerts par son agence. Dans les cas où les citoyens ont une plainte à formuler envers les organismes communautaires, ils doivent s'adresser directement à l'agence pour obtenir satisfaction. Dans les cas où ce sont les organismes communautaires qui veulent exprimer une plainte envers les services de l'agence, ce qui n'est pratiquement jamais arrivé

en dix ans selon les gestionnaires interrogés, ceux-ci peuvent s'adresser directement au conseil d'administration de l'agence.

Bien que la LAP n'avait pas comme objectif de transformer les mécanismes de traitement des plaintes dans les différents ministères, elle a eu une influence certaine. De plus en plus, les ministères et les organismes cherchent à passer d'un système de traitement des plaintes à un système de « gestion de la qualité des services » ayant comme prémisses le respect des droits des usagers et la satisfaction de la clientèle. Par exemple, avant l'adoption de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (loi 27) au mois de décembre 2001, les Régies régionales avaient le mandat d'analyser les plaintes de 1^{ère} instance (les services offerts par les régies, les services des organismes communautaires et les services pré-hospitaliers) ainsi que les plaintes de 2^e instance (les plaintes envers les établissements du réseau de la santé dont le commissaire local n'a pas donné satisfaction aux citoyens). Avec la loi 27, un poste de Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux est créé afin de traiter les plaintes de 2^e instance. En conséquence, cette loi cherche à faciliter le rôle des Régies régionales en matière de gestion des plaintes, ne leur laissant qu'à analyser les plaintes de 1^{ère} instance (catégories où se retrouvent les organismes communautaires). De cette manière, il est intéressant de vérifier l'évolution des plaintes adressées aux agences concernant les organismes communautaires et comment elles ont été traitées depuis l'adoption de la LAP.

L'information contenue dans les rapports annuels des agences est très imprécise à ce sujet et même les gestionnaires interrogés ne pouvaient fournir des renseignements précis. Pour les agences 1 et 3, les rapports annuels entre 1995-96 et 2001-2002 ne font pas la différence entre les plaintes traitées en 1^{ère} ou en 2^e instance. Pour la même période et pour les agences 2 et 4, les rapports annuels font la différence entre les plaintes de 1^{ère} et de 2^e instance, mais ils fournissent très peu d'information sur le traitement de ces plaintes. À partir des rapports annuels de 2002-2003, étant donné l'application de la loi 27, les agences n'ont qu'à traiter les plaintes de 1^{ère} instance et cela s'est constaté par une information plus détaillée sur le traitement et le suivi des plaintes. Cependant, le nombre de rapports annuels qui mentionnent la quantité de plaintes concernant les organismes communautaires est plutôt inconstant. Sur neuf rapports annuels de gestion consultés pour chaque agence, l'agence 1 précise le nombre de plaintes adressées aux organismes communautaires quatre fois sur neuf, l'agence 2 une fois, l'agence 3 deux fois et l'agence 4 cinq fois. Il est donc très difficile de vérifier l'évolution du nombre de plaintes reçues et traitées par les agences en ce qui concerne les services rendus par les organismes communautaires.

Par la suite, un autre aspect primordial associé au concept d'efficacité dans le cas de la réforme québécoise est de vérifier si les objectifs du PSOC et des indicateurs de mesures ont été spécifiés dans les plans stratégiques. Cette question est probablement l'aspect le plus important, et le plus difficile à atteindre, du processus de modernisation de l'administration publique québécoise. Comme il a été mentionné, les plans stratégiques doivent fournir, avec précision et transparence, les objectifs retenus par les ministères et les organismes, les résultats attendus et les indicateurs utilisés pour attester de la performance. Cette doctrine du Nouveau Management Public stipule que seulement de cette manière peut-on s'assurer que la gestion sera plus efficace en étant davantage axée sur les résultats et moins sur les procédures. Ainsi, les plans stratégiques des quatre agences pour la période 2004-2007 nous permettront de constater si, effectivement, leurs actions sont mieux définies et plus ciblées.

Avant de procéder à cette analyse, il est intéressant de mentionner que le Vérificateur général du Québec, dans son rapport de 1995-1996, soulignait que l'organisation des services dans le réseau de la santé et des services sociaux est basée sur une approche par clientèles (jeunes en difficulté, femmes, alcooliques et toxicomanes, etc). Dix ans plus tard, les agences procèdent toujours de la même manière lorsqu'elles présentent les problématiques et les enjeux auxquels elles sont confrontées. De cette manière, étant donné que les services fournis par les organismes communautaires touchent à l'ensemble de ces clientèles, il existe très peu d'information agrégée concernant les objectifs visés, les résultats attendus et les indicateurs utilisés en ce qui concerne les services des organismes communautaires. Plutôt, cette information est diffuse à travers les plans stratégiques selon les différentes thématiques.

D'une manière générale, les plans stratégiques sont habituellement assez précis sur les services qui concernent les *soins de santé*. Par exemple, si l'objectif d'une agence est « d'assurer l'accès aux services médicaux et hospitaliers à l'intérieur des délais recommandés », les résultats attendus peuvent être la réduction des séjours de plus de 48 heures de 9,8 % à 0 % ou bien l'accès à des services de radio-oncologie à l'intérieur d'un délai de trois mois. Les actions proposées pour atteindre ces résultats sont normalement claires et précises et des indicateurs, comme le nombre de patients en attente et le nombre de patients qui obtiennent ces services dans le temps prescrit, sont bien exposés.

Cependant, en ce qui concerne les *services sociaux*, les domaines où les organismes communautaires sont les plus présents, les objectifs et les résultats attendus sont souvent très imprécis. Prenons comme exemple la santé mentale. Les quatre plans stratégiques consultés ont tous une section où il est question de santé mentale. Si l'objectif visé est similaire dans le cas des quatre plans, « augmenter la proportion de personnes de tous âges en bonne santé

mentale », les résultats attendus et les indicateurs utilisés sont habituellement très flous, pour ne pas dire inexistant. Dans le cas de l'agence 1, son plan stratégique vise comme « résultats » la « réduction des troubles anxieux et dépressifs » et la « consolidation des services de première ligne en santé mentale dans chacun des CLSC ». Parmi les nombreuses actions proposées pour atteindre ces résultats, soulignons que l'agence veut « collaborer au développement d'activités préventives avec les partenaires intersectoriels » et « soutenir les pratiques cliniques préventives efficaces par des activités et des outils de formation et d'information ».

Pour ce qui est de l'agence 2, il n'y a aucune information sur les résultats qu'elle cherche à atteindre dans son plan stratégique. Son plan stratégique mentionne que l'agence va chercher à faire « la promotion et la prévention des troubles anxieux et dépressifs, du suicide et de l'épuisement professionnel » par sa « participation aux travaux de révision de la planification régionale en santé mentale et par sa participation aux campagnes de sensibilisation nationales auprès de la population ».

Dans le plan stratégique de l'agence 3, les « résultats » attendus pour l'année 2007 en matière de santé mentale sont de « soutenir les activités de formation et de sensibilisation sur les signes avant-coureurs des troubles anxieux et dépressifs » et « d'identifier quels programmes ou activités de promotion de la santé mentale sont considérés comme efficaces ou prometteurs ».

Finalement, le plan stratégique de l'agence 4 ne fournit également aucune information sur les résultats précis souhaités pour l'année 2007. Il mentionne que l'agence « donnera accès à la population de chacune des MRC à un groupe d'entraide pour intervenir précocement sur les signes avant-coureurs des troubles anxieux et dépressifs » et qu'elle « offrira des sessions de formation aux intervenants et aux professionnels de la santé et des services sociaux sur les signes avant-coureurs de troubles anxieux et dépressifs ».

Ce qui est vrai pour la santé mentale est vrai pour l'ensemble des *services sociaux*, que ce soit pour les problèmes de violence conjugale ou pour les services destinés aux jeunes. D'une manière générale, les objectifs sont clairs, mais les résultats attendus sont très vagues et les indicateurs pour mesurer la performance sont tout simplement inexistantes ou imprécis. D'ailleurs, le plan stratégique de l'agence 1 est le seul qui consacre quelques lignes aux actions des organismes communautaire d'une manière un peu plus approfondie. Il explique le rôle essentiel que ceux-ci ont dans la communauté, mais le plan stratégique ne formule pas d'objectifs et des résultats précis à leur égard. Il ne fait que proposer une augmentation du budget destiné au PSOC pour être en mesure de financer 86 organismes en attentes.

Mentionnons finalement que les plans stratégiques ne font pas l'objet d'une distribution systématique au sein des agences. Parmi les quatre gestionnaires interrogés, seul le gestionnaire de l'agence 4 signale que le plan stratégique de son agence a été distribué aux gestionnaires d'une manière formelle. Pour les trois autres gestionnaires du programme, ceux-ci connaissaient l'existence du document, mais ils devaient « aller le chercher » s'ils désiraient en connaître le contenu.

Également, toujours avec l'idée que la LAP cherche à accroître l'efficacité du secteur public, il est important de constater si les rapports annuels de gestion ont permis d'apporter des améliorations au PSOC. Les rapports annuels de gestion sont les compléments indispensables aux plans stratégiques. Tel que décrit par les tenants du Nouveau Management Public, ils contribuent à porter un jugement sur le niveau de performance des ministères et des organismes publics tout en étant les documents de références en matière de reddition de compte. À la lecture des rapports annuels des quatre agences pour la période 1995-2004, ceux-ci sont très précis en ce qui concerne la gestion financière des agences, les données démographiques de la population ainsi que l'explication des différents projets entrepris durant l'année. Cependant, il y a une certaine lacune informationnelle, en ce qui concerne les organismes communautaires, entre 1) les résultats attendus dans les plans stratégiques et 2) leur niveau d'atteinte dans les rapports annuels. Ceci peut s'expliquer par le fait que les résultats visés dans les plans stratégiques vis-à-vis l'action des organismes communautaires sont normalement très flous et imprécis, comme il a été expliqué précédemment. Dès lors, si les résultats à atteindre sont vagues et que les actions à entreprendre le sont également, comme pour l'exemple portant sur les services en santé mentale, les rapports annuels peuvent difficilement remplir leur rôle qui est de vérifier la performance et le niveau d'atteinte des objectifs fixés par le ministère ou l'organisme. En conséquence, il est très difficile de porter un jugement sur la performance des organismes communautaires car les résultats souhaités n'ont pas été préalablement et clairement définis.

Malgré cette constatation, la LAP, qui se base sur les doctrines du NMP, valorise une autre solution pour améliorer la gestion des programmes gouvernementaux. En transformant « les rapports annuels d'activités » en « rapports annuels de gestion », les gestionnaires sont dorénavant conviés à participer plus activement à l'élaboration des rapports annuels. Ceux-ci sont encouragés à fournir des pistes de solutions et d'amélioration aux problèmes rencontrés dans leur travail. De cette manière, il a été demandé aux gestionnaires du PSOC s'ils avaient constaté, depuis l'adoption de la LAP, que leurs recommandations étaient davantage intégrées

dans les rapports annuels et s'il y avait eu des changements significatifs quant à la fréquence de leurs rencontres avec la haute direction de leur agence.

En ce qui concerne la fréquence des rencontres, tous les gestionnaires interviewés signalent que la procédure de reddition de compte interne des agences n'a pas tellement évoluée entre la période avant et après l'adoption de la LAP. Il existe des moments dans l'année, en moyenne sept ou huit fois par année, où les gestionnaires rencontrent les directeurs de l'agence et le conseil d'administration pour leur faire part des enjeux et des problèmes liés à la gestion du PSOC. Advenant des cas particuliers, il est évident que les gestionnaires peuvent consulter leur supérieur pour obtenir des conseils et des informations, mais cela se fait au cas par cas et d'une manière informelle.

Pour ce qui est de la présence des commentaires des gestionnaires dans les rapports annuels, ceux-ci ont eu la franchise d'admettre qu'ils ne lisent pas le rapport annuel de leur agence à chaque année. Mais ce qui est ressorti de cette question, c'est que les gestionnaires doivent présenter les informations reliées aux organismes communautaires sous la forme *exigée* par le service de publication ou de communication de leur agence. Ce que cela laisse supposer, c'est que les rapports annuels ne publient pas « textuellement » les commentaires et les améliorations proposées par les gestionnaires. L'information est filtrée, en quelque sorte, de manière à ce qu'il soit pratiquement impossible de porter un jugement négatif quant à la gestion ou aux impacts du PSOC. Par exemple, les rapports annuels sont remplis de phrases du style : « les travaux relatifs à l'élaboration d'un cadre de reconnaissance des organismes communautaires ont été poursuivis » ; « l'agence a adapté le PSOC afin de rencontrer les objectifs fixés par la région » ; « la régie a continué la concertation avec les autres ministères et intervenants concernés par le financement des organismes communautaires », etc. Ainsi, dans toutes les sections qui concernent les organismes communautaires dans les rapports annuels, il existe très peu d'information concrète sur les manières dont ce programme pourrait être amélioré.

Par la suite, il est nécessaire de vérifier si la LAP a mis en place des mécanismes d'évaluation du PSOC afin de favoriser une gestion plus efficace de ce programme. Le NMP accorde beaucoup d'importance à l'idée que les employés du secteur public doivent porter plus d'attention à *l'output control*, c'est-à-dire au contrôle et à l'évaluation des activités de l'État. La LAP propose de donner une plus grande latitude aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes et d'agences afin qu'ils puissent effectuer ces tâches plus efficacement. Interrogés sur ce sujet, les quatre gestionnaires ont tous eu la même réponse :

le Programme de soutien aux organismes communautaires n'avait jamais été évalué avant l'adoption de la LAP et il ne l'a pas été davantage par la suite. Des mécanismes permettant d'évaluer, même sommairement, la gestion du PSOC n'ont jamais été implantés au sein des agences, comme un tableau de bord ou un système d'information spécifique au PSOC.

Étant donné que la LAP donne aux dirigeants la responsabilité d'instaurer des mécanismes d'évaluation, il est intéressant de vérifier l'évolution des ressources accordées à cette fonction au sein des agences. Malheureusement, les rapports annuels de gestion ne fournissent jamais d'informations sur les ressources financières accordées annuellement aux fonctions d'évaluation et très peu de renseignements sur l'impact des évaluations qui ont été menées. Les sections dans les rapports annuels consacrées aux évaluations sont habituellement très courtes et servent surtout à faire une description succincte des activités de la Direction qui s'occupe des évaluations. Cela nous donne des phrases comme : « la régie a entrepris des travaux d'étude et d'analyse en matière de performance organisationnelle » ; « une réorganisation interne a mené à la mise en place d'un comité de travail afin de préciser les orientations régionales en matière d'évaluation » ; « le développement de la fonction évaluation à la régie s'est poursuivi durant l'année ». Bref, des commentaires qui ne nous indiquent pas la portée et les effets des évaluations qui ont eu lieu. Bien que chaque agence décide des évaluations qu'elle désire entreprendre, aucune, en dix ans, ne semble avoir porté une attention particulière à l'évaluation du PSOC ou des organismes communautaires. Le gestionnaire de l'agence 1 a même déclaré qu'il avait l'impression que les dossiers concernant les organismes communautaires étaient souvent « une épine dans le pied » des cadres supérieurs de son agence. Selon lui, ceux-ci préfèrent mettre leur énergie et leur temps au service des établissements de *santé* du réseau, et moins sur les services *sociaux* octroyés par les organismes communautaires. Cela pourrait peut-être expliquer l'absence de ressources consacrées à l'évaluation du PSOC et du milieu communautaire.

Toujours dans une perspective de vérifier si la LAP a permis d'atteindre les objectifs du PSOC d'une manière plus efficace, le processus d'allocation des ressources sera analysé en vérifiant l'évolution du délai moyen d'allocation des ressources, le volume de demande traité à temps et le retard moyen des cas non traités.

À partir des entrevues réalisées, il est difficile de fournir des informations précises sur ces trois éléments. Sur les quatre gestionnaires interrogés, seul le gestionnaire C a spécifié que les organismes communautaires doivent attendre, en moyenne, trois ans avant de recevoir une première subvention, peu importe que ce soit pour des raisons financières ou

administratives. Les trois autres gestionnaires ont plutôt déclaré que le délai moyen d'allocation des ressources est très variable. Cela dépend du type d'organisme qui est valorisé par le gouvernement et par les ressources financières disponibles. En conséquence, il n'existe pas de données claires sur cet aspect.

En ce qui concerne le volume de demandes traitées à temps, il est ressorti des entrevues que toutes les demandes de subventions sont normalement traitées à temps (si les formulaires sont retournés par les organismes communautaires avant la date limite annuelle). Il faut préciser que les organismes qui reçoivent déjà une subvention doivent également retourner un formulaire de leurs activités auprès de leur agence respective. Au mois de juin et après une analyse des différents dossiers, les gestionnaires informent individuellement tous les organismes communautaires de la réponse de l'agence : la continuation d'une subvention, une admission avec une subvention immédiate, une admission avec une subvention retardée, un refus.

Comme toutes les demandes sont traitées à temps, il n'existe pas d'information sur le retard moyen des cas non traités. En effet, s'il y a des cas qui ne sont pas analysés pour le mois de juin, c'est habituellement parce que certains organismes communautaires ont dépassé la date limite pour envoyer leur demande. Mais cette situation est tellement rare que les gestionnaires n'en ont jamais tenu compte d'une manière formelle. Il est aussi utile de mentionner que les rapports annuels de gestion sont muets sur les trois éléments qui viennent d'être soulevés. De cette manière, on peut conclure que le processus d'allocation des ressources est demeuré le même après l'adoption de la LAP et qu'il est conforme aux procédures des agences.

Une des doctrines importante du NMP est d'accorder une plus grande importance aux attentes et aux exigences des « consommateurs » afin que les employés de l'État se responsabilisent et offrent des services et des biens qui répondent aux besoins de leurs « clientèles ». De cette manière, on peut se demander quelles ont été les modifications apportées par les responsables du PSOC pour constater les attentes et les exigences des organismes communautaires. Cette question cherche à savoir si la LAP a favorisé l'implantation de mécanismes permettant de vérifier ces attentes. Dans le cadre de ce mémoire, nous pouvons considérer qu'il existe deux manières de constater ces exigences. La première est de mettre en place un système qui permet d'obtenir de l'information sur ces besoins et la deuxième est d'observer l'évolution de la fréquence des réunions entre les agences et les organismes communautaires. Pour répondre à cette question, j'utiliserai les

questionnaires qui ont été distribués auprès des vingt coordonnateurs(trices) d'organismes communautaires provenant des quatre régions administratives à l'étude (plus précisément, cinq coordonnateurs(trices) par région administrative)⁴, ainsi que les entrevues avec les gestionnaires du programme.

Selon *tous* les coordonnateurs(trices) des organismes communautaires, la LAP n'a pas provoqué de changements quant à la manière dont les agences vérifient les attentes et les exigences de leur organisme. En effet, il leur a été demandé si l'adoption de la loi avait modifié les mécanismes formels de communication entre les organismes et les agences de manière à ce que ces dernières soient plus régulièrement informées des enjeux et des problématiques liés au milieu communautaire. Par exemple, il a été demandé aux organismes communautaires si les agences procédaient à des appels de « courtoisie » pour s'assurer de la qualité des services rendus, si des questionnaires étaient utilisés par les agences afin de mesurer le niveau de satisfaction des organismes communautaires ou bien si un service internet, comme des forums de discussion, était à la disposition des coordonnateurs(trices) pour discuter avec les gestionnaires du programme ou bien avec des collègues du milieu. Aucune de ces mesures, qui permettraient normalement de mieux vérifier les attentes et la satisfaction des organismes communautaires, n'a été appliquée.

Cependant, les gestionnaires du programme font valoir qu'il serait coûteux et peu pertinent de procéder de cette manière car le nombre d'organismes communautaires est beaucoup trop important et des mécanismes de consultation « adéquats » existent depuis longtemps pour l'ensemble des régions administratives du Québec en ce qui a trait au milieu communautaire. Ces mécanismes de consultation font référence aux réunions qui surviennent tout au long de l'année entre les agences et le milieu communautaire. Ainsi, il devient judicieux de vérifier l'évolution de la fréquence des réunions entre les agences et les organismes communautaires.

À la lecture des questionnaires et des entretiens avec les gestionnaires, il est apparu clair que la LAP n'a pas amené de modifications significatives quant à la fréquence des réunions entre les agences et le milieu communautaire. En moyenne, les conseils d'administration des agences sont *convoqués* cinq fois par année par des regroupements intersectoriels régionaux pour participer à des réunions. Ce qu'il faut comprendre, c'est que les agences ne planifient pas des réunions formelles entre elles et les organismes

⁴ Seulement sept questions ont été posées aux coordonnateurs(trices) d'organismes communautaires. Celles-ci faisaient tous référence au concept d'efficacité. Étant donné les réponses très similaires des coordonnateurs(trices), il a été facile de synthétiser les informations provenant des questionnaires.

communautaires. Elles attendent plutôt que leur regroupement intersectoriel organise une rencontre. Ceci s'explique par le fonctionnement du milieu communautaire dans les différentes régions du Québec. D'une manière succincte, il existe habituellement quatre niveaux « hiérarchiques » en ce qui concerne le communautaire. Dans chaque région, on retrouve à la base les *organismes communautaires* qui offrent des services. Au deuxième niveau existe des *tables régionales* portant sur des thématiques spécifiques (jeunesse, maintien à domicile, toxicomanie, etc). Au troisième niveau, on retrouve un *regroupement intersectoriel* (une espèce de syndicat du milieu communautaire qui, comme il a été mentionné, convoque les réunions avec l'agence) et au quatrième niveau il y a *l'agence* qui donne les subventions.

La fréquence des réunions des organismes communautaires avec leur table régionale respective varie d'une région à l'autre et d'un secteur à l'autre. C'est à ces tables régionales que les organismes communautaires ont le plus de réunions car elles servent à discuter du type de services qu'ils offrent, mais elles ne servent pas à formuler des recommandations envers les agences. Plutôt, c'est lors des réunions avec leur regroupement intersectoriel que les organismes communautaires peuvent faire valoir leur point de vue auprès du conseil d'administration de leur agence. En effet, il semblerait que les conseils d'administration des agences n'ont pratiquement jamais de contacts avec les différentes tables régionales ou les organismes communautaires. Selon les gestionnaires du PSOC et les coordonnateurs(trices), les conseils d'administration ne font qu'écouter les recommandations et les doléances de leur regroupement intersectoriel. Si chaque regroupement intersectoriel avait l'appui de l'ensemble des organismes communautaires de sa région, on pourrait supposer que les agences connaissent bien les attentes et les besoins de leur secteur communautaire.

Le problème, c'est que les regroupements intersectoriels n'incluent pas l'ensemble des organismes communautaires d'une région, ceux-ci étant libres d'y adhérer ou non. En conséquence, les agences n'ont pas le point de vue et la perspective de tous les acteurs concernés. Par exemple, tous les coordonnateurs(trices) qui ont répondu au questionnaire mentionnent que leur organisme participe toujours aux tables régionales qui concernent directement les services qu'ils offrent, mais très peu sont membres du « syndicat » communautaire de leur région, c'est-à-dire son regroupement intersectoriel. Pour l'agence 1, un seul organisme communautaire sur cinq participait activement aux réunions de son regroupement intersectoriel, trois pour l'agence 2, deux pour l'agence 3 et quatre pour l'agence 4. La raison la plus souvent invoquée par les coordonnateurs(trices) pour ne pas adhérer à leur regroupement intersectoriel est que cette entité n'est pas très efficace pour

promouvoir les intérêts des organismes communautaires, son fonctionnement laisse à désirer et elle est se retrouve souvent devant un fait accompli, c'est-à-dire qu'elle est impuissante pour modifier une décision prise par les conseils d'administration. Étant donné que les conseils d'administration des agences ont des réunions avec ces regroupements intersectoriels, il est possible de nuancer les rapports annuels lorsqu'il est écrit que les agences entretiennent de bons liens avec le milieu communautaire et qu'elles sont au courant de leurs besoins et de leurs attentes.

Un autre élément qui se rapporte à l'efficacité est de savoir si l'application de la *Loi sur l'administration publique* a amené des problèmes particuliers en ce qui concerne le PSOC. Cette question d'ordre générale cherche à savoir si la LAP a provoqué des complications quant à la gestion du PSOC, tant du point de vue des gestionnaires du programme que des coordonnateurs(trices). La réponse, encore une fois, semble unanime. Pour les gestionnaires, la LAP n'a pas perturbé ni compliqué la gestion du programme et les coordonnateurs(trices) n'ont également constaté aucun problème particulier découlant de la nouvelle loi. Malgré la présence d'un « syndicat » communautaire, une information intéressante recueillie avec les questionnaires est que les coordonnateurs(trices) préfèrent contacter directement les gestionnaires du PSOC en cas de problèmes ou de malentendus. Cela peut s'expliquer pour les raisons énumérées précédemment en ce qui concerne le rôle des regroupements intersectoriels. Ceux-ci semblent avoir un rôle beaucoup plus politique que pratique selon le point de vue des coordonnateurs(trices). En conséquence, les problèmes reliés au PSOC ont toujours été traités directement entre les parties impliquées, c'est-à-dire entre les gestionnaires du programme et l'organisme communautaire qui a un problème.

Finalement, un dernier élément qui se rattache à l'efficacité est l'impact que la réforme a eu sur les services offerts aux citoyens par les organismes communautaires. Si l'objectif ultime de la réforme québécoise est d'améliorer les services fournis aux citoyens, il devient intéressant de voir dans quelle mesure les changements administratifs survenus au sein des agences et entre celles-ci et les organismes communautaires ont eu un impact positif sur les services rendus par ces derniers. Toutefois, comme l'évaluation des services offerts par les organismes communautaires n'est pas l'objet de ce mémoire, cette question ne cherchera qu'à vérifier si la LAP a amené des changements quant aux types de services offerts ainsi qu'aux informations recueillies par les organismes communautaires pour améliorer leurs services.

À partir des informations contenues dans les rapports annuels des quatre agences, il est possible de constater l'évolution du type de services offerts par les organismes communautaires entre les années 1995-1996 et 2003-2004. D'une manière générale, les services offerts aux citoyens se regroupent en quatre secteurs généraux : promotion et services à la communauté, services aux femmes et aux conjoints en difficulté, services à la jeunesse, services de maintien à domicile. Chaque secteur est lui-même divisé en plusieurs sous-secteurs. Par exemple, les services à la jeunesse incluent les maisons d'hébergement communautaire jeunesse et les organismes de mesures de rechange, tandis que les organismes de promotion et de services à la communauté regroupent les familles, le sida et les alcooliques et toxicomanes. En moyenne pour chaque agence, les quatre secteurs généraux sont divisés en une vingtaine de sous-secteurs spécifiques.

En analysant les rapports annuels, force est d'admettre qu'il n'y a pas eu de changement significatif entre la période avant et après l'adoption de la LAP en ce qui concerne le type de services offerts par les organismes communautaires. En effet, la liste des secteurs et des sous-secteurs est demeurée pratiquement la même durant cette période pour chaque agence. Plus souvent qu'autrement, les modifications ont porté sur le nom donné à certains sous-secteurs, comme « personnes handicapées » est devenu « personnes déficientes physiques et intellectuelles », ainsi que l'ajout ou le retrait momentané de certains autres. La seule différence notable est l'augmentation constante du nombre d'organismes communautaires dans chaque région. De cette manière, on ne peut pas affirmer que la LAP a eu un impact important sur le type de services rendus. Mais cela est compréhensible dans la mesure où cette loi n'a jamais cherché à modifier le rôle du gouvernement, mais plutôt son cadre de gestion afin d'améliorer les services offerts aux citoyens. Comme il a déjà été expliqué, les rapports annuels contribuent à ce nouveau cadre de gestion en accomplissant une importante fonction de reddition de compte par la divulgation d'informations précises et valides.

Or, *tous* les rapports annuels consultés démontrent des lacunes en ce qui a trait aux informations concernant les organismes communautaires. Avant l'adoption de la LAP, il était peut-être normal que les rapports annuels contiennent peu de données précises, comme le nombre de personnes bénéficiant des services octroyés par les organismes communautaires, du taux de réutilisation ou du taux de satisfaction des citoyens utilisant ces services. Avec la nouvelle loi, on aurait pu supposer que la LAP, dans un souci d'amélioration des services et de reddition de compte, ait rendu obligatoire la publication de ce type d'information dans les rapports annuels. Malheureusement, si les renseignements sur les services de santé sont

habituellement bien expliqués dans les rapports annuels comme il a déjà été mentionné, il en est autrement pour les services sociaux, particulièrement pour les services rendus par les organismes communautaires. Ainsi, même après l'adoption de la LAP, les rapports annuels ne fournissent pas de données précises sur la « quantité » de services offerts par les organismes communautaires et il devient donc difficile de porter un jugement sur l'évolution d'une problématique spécifique. Par exemple, il serait sûrement pertinent de connaître le nombre de personnes qui obtiennent de l'aide pour contrôler une dépendance. Cela permettrait probablement de porter un jugement sommaire sur les programmes qui touchent à cet enjeu, ne serait-ce que pour dire qu'on remarque une diminution ou une augmentation du nombre de personnes qui ont recours aux organismes communautaires qui oeuvrent dans ce secteur. Ce type d'information pourrait certainement soutenir l'action gouvernementale.

Il se pourrait que ces données n'existent pas d'une manière agrégée et qu'il soit donc impossible de les inclure dans les rapports annuels. Toutefois, après une analyse des questionnaires remplis par les coordonnateurs(trices) d'organismes communautaires, ce type de renseignements existe bel et bien. Sur les vingt coordonnateurs(trices) interrogés, *tous* tiennent un registre du nombre de personnes qui bénéficient annuellement de leurs services. Également, 11 coordonnateurs(trices) sur vingt mentionnent qu'ils ont des statistiques sur le taux de réutilisation de leurs services et 15 déclarent qu'ils procèdent régulièrement à des sondages de satisfaction. Alors, si ces informations existent, la question est de savoir pourquoi elles ne sont pas intégrées au sein des rapports annuels. Les réponses des gestionnaires sont sensiblement les mêmes, c'est-à-dire que ce ne sont pas des renseignements qui sont exigés par leur service de publication et que leur compilation est parfois problématique en raison du type d'organisme communautaire. Mais tous les gestionnaires considèrent qu'il serait sûrement possible d'intégrer ces données aux rapports annuels de manière à ce que le gouvernement et la population sachent quels sont les secteurs et les sous-secteurs qui sont les plus sollicités. Cela permettrait assurément de mieux définir les besoins en services sociaux des citoyens.

7.2.2 Impacts de la LAP sur l'efficacité du PSOC

En analysant les différentes composantes associées au concept d'efficacité, la LAP ne semble pas avoir permis d'atteindre les objectifs du PSOC d'une manière plus efficace. Si on considère que l'efficacité est l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs clairement définis et mesurés à l'aide d'indicateurs, les éléments proposés par la LAP (la déclaration de services aux citoyens, les plans stratégiques, les rapports annuels) pour favoriser une amélioration de l'efficacité n'ont pas rempli adéquatement leur rôle en ce qui a trait au Programme de soutien aux organismes communautaires. Étant donné que les agences ne produisent pas individuellement une déclaration de services aux citoyens, il faut se référer à celle produite par le Ministère de la Santé et des Services Sociaux. Or, celle-ci ne mentionne pas les engagements spécifiques des agences vis-à-vis les organismes communautaires. Bien qu'on y décrit l'importance de l'accessibilité des services, la courtoisie et le professionnalisme du personnel ainsi que les mécanismes de traitement des plaintes, si l'objectif des déclarations de services aux citoyens est de favoriser une responsabilisation des employés du secteur public, ce n'est pas avec une page web que le gouvernement va y parvenir. D'autant plus si les gestionnaires, comme les entrevues l'ont démontré, n'ont jamais pris connaissance de ce document.

Ensuite, les plans stratégiques des agences sont également très flous en ce qui concerne les résultats à atteindre vis-à-vis le milieu communautaire. Si les objectifs en matière de services sociaux sont habituellement assez clairs, quoique imprécis, les résultats espérés et les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte de ces résultats sont clairement absents dans les plans. Prenons comme exemple les toxicomanes. Les plans stratégiques actuels fonctionnent de la manière suivante : on énonce l'objectif – « diminuer le nombre de toxicomanes sur notre territoire » - et ensuite on présente le résultat – « nous avons aidé plusieurs toxicomanes à arrêter leur dépendance ». Or, dans l'esprit du NMP et de la LAP qui en a découlé, les plans stratégiques doivent être beaucoup plus précis et se traduire, par exemple, de cette façon : si l'objectif est de « diminuer le nombre de toxicomanes sur notre territoire », le résultat devrait se lire « nous avons réduit à 178 le nombre de toxicomanes sur notre territoire sur les 228 recensés au début de l'année ». Et toujours dans l'esprit de la LAP, des indicateurs pertinents devraient pouvoir témoigner de cette diminution : absence de consommation sur une longue période, retour au travail, retour à l'école, etc. Évidemment, il peut y avoir des complications liées à la collecte de ce type d'informations, mais on ne peut

parler d'une véritable « gestion par résultats » au sein de l'administration publique si des résultats précis ne sont pas clairement identifiés dans les plans stratégiques.

En conséquence, les rapports annuels ne peuvent pas remplir adéquatement leur rôle de transparence et de reddition de comptes, tel que souhaité par la LAP, en ce qui a trait au milieu communautaire. La lecture des rapports annuels permet difficilement de porter un jugement sur la gestion du PSOC et ses effets auprès des citoyens. Les seuls éléments qui sont toujours très bien expliqués dans les rapports concernent les aspects budgétaires de ce programme. Aussi, tel que mentionné par les gestionnaires du programme, les rapports annuels sont toujours à peu près vides de recommandations administratives pouvant amener des améliorations au PSOC. La présence de phrases vagues et générales semble être la règle lorsqu'il est question du secteur communautaire. On ne retrouve pas dans les rapports annuels de gestion la contribution des gestionnaires « de premières lignes », une contribution que la LAP cherche à valoriser.

Même si les déclarations de services aux citoyens, les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion sont les piliers pour améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale, il existe d'autres mécanismes mis de l'avant par le NMP pour améliorer l'efficacité des programmes gouvernementaux. Par exemple, la LAP accorde dorénavant beaucoup d'importance aux fonctions d'évaluation au sein de l'administration publique. Or, dans le cas des quatre agences étudiées, il n'y a eu aucune évaluation du PSOC depuis l'adoption de la LAP et aucun système informationnel n'a été développé permettant de porter un jugement, ne serait-ce sommaire, sur la gestion du PSOC. Ainsi, certaines informations, comme le délai moyen d'allocation des ressources et le retard moyen des cas non traités, ne sont pas comptabilisées et cela ne permet pas de porter un jugement sur l'impact que la réforme québécoise a eu sur la gestion de ce programme. Également, une autre manière d'améliorer l'efficacité des gestionnaires publics est de vérifier les attentes des « clientèles » desservies par l'administration publique afin d'améliorer les programmes gouvernementaux. Toutefois, dans le cas du PSOC, aucun système nouveau n'a été implanté pour aller vérifier ces attentes. Comme l'ont mentionné les gestionnaires du programme, le nombre d'organismes communautaires est si important qu'il serait impossible d'aller vérifier les attentes de chaque organisme, et cela explique la présence des regroupements intersectoriels dans chaque région. Cependant, la fréquence des réunions avec ces regroupements n'a pas changé depuis l'adoption de la LAP et encore plus important, ce sont encore les regroupements qui doivent convoquer les conseils d'administration pour leur faire part de leurs revendications. Ceci laisse supposer que les agences ne sont pas très proactives dans leur intervention auprès du

milieu communautaire et cela se manifeste concrètement par l'absence d'objectifs et de résultats précis dans les plans stratégiques.

QUATRIÈME PARTIE

CONCLUSION

CONCLUSION, PORTÉE ET LIMITES DE CE MÉMOIRE

Avant d'entreprendre l'analyse des impacts de la réforme administrative québécoise sur le Programme de soutien aux organismes communautaires, l'auteur a cru pertinent de situer cette réforme dans son contexte historique. Le premier chapitre visait à comprendre pourquoi l'administration publique était devenue aussi importante et complexe à la fin du 20^e siècle, tout en expliquant pourquoi le modèle de Westminster et le modèle bureaucratique étaient ceux en vigueur au Québec en ce qui concerne les relations entre fonctionnaires et parlementaires et le fonctionnement des organisations publiques. Par la suite, le chapitre deux a énuméré les dysfonctions associées à ces modèles ainsi que les facteurs contextuels qui ont favorisé leur remise en question. Également dans ce chapitre, l'influence importante de deux champs académiques, l'économie et le management, a permis de préciser le type de réforme qui a été implanté dans les pays occidentaux au début des années 80. Auprès de la communauté scientifique, cette combinaison des influences économiques et managériales est venue à être connue sous le vocable de « Nouveau Management Public », une expression résumant l'ensemble des doctrines découlant des théories associées à ces deux disciplines. Le chapitre trois a fait une synthèse des différentes critiques adressées à ces doctrines et le chapitre quatre, après avoir brièvement décrit l'évolution de l'administration publique québécoise, a démontré de quelles manières la *Loi sur l'administration publique* s'inscrivait dans la logique du Nouveau Management Public.

À partir de cette mise en situation, le chapitre cinq a exposé la problématique de cette recherche. Le chercheur s'est demandé si l'application des doctrines du NMP au sein de l'administration publique québécoise avait provoqué une *amélioration* de la qualité des services offerts aux citoyens. La notion d'amélioration pouvant être arbitraire et subjective, les tenants du NMP la décrivent habituellement comme étant une atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs d'une action ou d'un programme gouvernemental. Afin de vérifier cette amélioration, le Programme de soutien aux organismes communautaires a été choisi comme unité d'analyse. L'hypothèse initiale de ce mémoire était que l'adoption des doctrines du NMP au sein de l'administration publique québécoise avait eu peu d'impact sur l'atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du PSOC.

De plus, le chapitre cinq a également expliqué l'importance que le gouvernement du Québec semble dorénavant accorder à l'évaluation de programme. Pour cette raison, la place qu'occupe l'évaluation de programme au sein de l'administration publique québécoise, ses liens avec les sciences sociales ainsi que ses principaux enjeux ont été exposés. Comme

l'évaluation de programme semble être une démarche de plus en plus valorisée par le gouvernement québécois, l'auteur a cru pertinent d'utiliser ses différents outils méthodologiques pour analyser l'impact de la réforme québécoise sur le Programme de soutien aux organismes communautaires.

Parmi ces outils, le chapitre six a présenté ceux retenus dans le cadre de ce mémoire. Un modèle *input-output* a d'abord été utilisé pour décrire le fonctionnement général du PSOC. En plus de sa simplicité, ce modèle de nature descriptive avait l'avantage d'expliquer les liens logiques des concepts retenus dans le cadre de cette recherche, à savoir l'économie, l'efficience et l'efficacité. Par la suite, un devis quasi-expérimental à série temporelle fut employé pour les données pouvant faire l'objet d'une mesure à différentes périodes. Bien que ce modèle de mesure d'impact soit imparfait au niveau de sa validité interne et externe, il permettait néanmoins d'obtenir des informations crédibles et valides de l'impact de la *Loi sur l'administration publique* sur le PSOC. La prochaine étape consistait à opérationnaliser les concepts d'économie, d'efficience et d'efficacité de manière à les rendre mesurables. Une définition précise de ces concepts était donc essentielle afin d'élaborer des questions et des indicateurs permettant de porter un jugement sur leur évolution. Finalement, les méthodes de collecte de données et les sources d'informations ont été présentées. Ce mémoire s'est appuyé sur une étude des dossiers administratifs provenant de quatre agences régionales différentes, quatre entrevues individuelles auprès de gestionnaires du programme et un questionnaire distribué à vingt coordonnateurs d'organismes communautaires. L'auteur s'est assuré que toutes les personnes impliquées dans cette recherche avaient vécu la réforme, c'est-à-dire qu'elles étaient présentes avant et après l'adoption de la LAP.

À partir des informations recueillies, le chapitre sept a analysé de quelles manières la LAP avait permis ou non d'améliorer l'atteinte des objectifs du PSOC, une amélioration qui devait se traduire en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Pour ce qui est de l'économie, les gestionnaires du programme n'ont constaté aucun changement en ce qui concerne leur pouvoir décisionnel en matière de ressources matérielles, humaines et financières. Cela laisse croire que les assouplissements administratifs prévu dans la LAP ne s'appliquent pas aux gestionnaires de « premières lignes », ceux qui sont directement en contacts avec les citoyens, les entreprises et les différents organismes. Cette situation limite assurément la visée économique que la LAP cherche à atteindre. En effet, la position stratégique de ces gestionnaires fait en sorte qu'ils sont probablement les mieux placés pour déterminer dans quel type de ressources des économies sont réalisables et souhaitables. La LAP ne les a donc pas « libérés » des contraintes administratives et ne leur a pas donné la

possibilité d'exercer leur jugement en matière de ressources humaines, matérielles et financières.

En ce qui concerne l'efficacité, qui est souvent définie comme étant une relation entre la quantité de biens et services produits et les ressources utilisées pour les offrir, les indicateurs utilisés pour analyser son évolution n'ont pas permis de constater des changements significatifs. Même si le nombre de subventions accordées et leur montant ont augmenté durant les dix dernières années malgré des ressources humaines qui sont demeurées stables pour la même période (ce qui pourrait se traduire par un accroissement de l'efficacité du programme), l'analyse des dossiers administratifs et des entrevues permet d'affirmer qu'il s'agissait d'un gain d'efficacité minime. En effet, étant donné que les technologies utilisées pour la gestion du PSOC n'ont pas tellement évoluées depuis la régionalisation du programme, l'augmentation du nombre de demandes traitées semble être davantage attribuable au professionnalisme des gestionnaires interrogés. De la même manière, la hausse des sommes accordées ne témoigne pas d'une augmentation de l'efficacité mais plutôt du transfert vers le PSOC d'organismes communautaires nécessitant des ressources financières plus importantes.

Finalement, le dernier concept évalué dans cette recherche concernait l'efficacité. Avec la LAP, le gouvernement du Québec voulait créer un environnement administratif qui valorisait davantage la notion d'efficacité. Celle-ci étant l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs clairement définis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs, la LAP visait à ce que les ministères et les organismes soient plus efficaces en rendant obligatoire la publication de trois documents : la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique, et le rapport annuel de gestion. Après une analyse approfondie, l'auteur doit conclure que le concept d'efficacité a été écarté dans le cas PSOC et, d'une manière générale, pour le milieu communautaire dans l'ensemble de ces documents. La déclaration de services aux citoyens du ministère de la Santé et des Services Sociaux ne fournit pas d'engagements spécifiques à l'égard du milieu communautaire et les plans stratégiques des agences ne présentent pas les résultats qui sont visés par le PSOC. En conséquence, les rapports annuels de gestion, qui doivent normalement s'appuyer sur les objectifs contenus dans les plans stratégiques, ne permettent pas de porter un jugement adéquat sur la gestion de ce programme et ses effets auprès des citoyens. De la même manière, il y aurait certainement eu moyen d'accroître l'efficacité du PSOC en procédant à son évaluation périodique ou en instaurant un système de gestion pour vérifier les attentes des organismes communautaires. Cependant, aucune de ces mesures n'a été implantée.

À partir de l'analyse des trois concepts retenus dans le cadre de ce mémoire, il est maintenant possible de remplir la matrice, qui a été présentée au chapitre six, permettant de faire des liens logiques entre certaines prescriptions du NMP et ses impacts possibles sur les objectifs du PSOC :

Éléments de la réforme au Québec	Impacts de la réforme sur les objectifs du PSOC		
	Faire la promotion de des organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.	Offrir l'information aux organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.	Soutenir financièrement les organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace.
Publication obligatoire d'une déclaration de service, d'un plan stratégique et d'un rapport annuel de gestion.	Faible	Faible	Faible
Assouplissement des règles administratives et des contrôles a priori.	Nul	Nul	Nul
Possibilité d'embaucher ou de congédier des employés et d'utiliser une forme de rémunération au rendement.	Nul	Nul	Nul

Ainsi, en reprenant la question de recherche de ce mémoire : **Est-ce que le nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, implanté avec la *Loi sur l'administration publique* au mois de mai 2000, a permis d'atteindre les objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires d'une manière plus économique, efficiente et efficace ?**, une étude approfondie des dossiers, des entrevues et des questionnaires suggère donc que la réponse est plutôt négative. La matrice nous permet de constater que l'impact de la *Loi sur l'administration publique* sur l'atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du Programme de soutien aux organismes communautaires a été très limité dans son ensemble. Pourquoi ? À partir de tous les éléments d'informations vérifiés dans le cadre de cette recherche, trois raisons principales semblent expliquer ce faible impact.

La première concerne la régionalisation du PSOC en 1994. Selon tous les gestionnaires interviewés, cette régionalisation avait déjà permis d'effectuer des économies non négligeables en matière de ressources humaines. Un minimum d'employés fut affecté, à ce moment, à la gestion et la mise en œuvre de ce programme. L'effectif n'a pas été modifié par la suite.

La deuxième porte sur les objectifs mêmes du programme, à savoir la promotion, le soutien et le financement des organismes communautaires. Comme l'a souligné l'ensemble des gestionnaires, le PSOC ne semble pas être un programme qui s'accorde bien avec le cadre de gestion axée sur les résultats proposé par la LAP. D'abord, le PSOC étant un programme qui vient surtout en aide à la *mission globale* des organismes communautaires, il est très difficile d'élaborer des objectifs spécifiques sur ce que les gestionnaires et les organismes communautaires devraient atteindre comme résultats (étant donné que, par définition, les organismes communautaires sont autonomes et déterminent eux-mêmes leurs besoins et leurs moyens d'interventions). Dans le même ordre d'idée, les entrevues réalisées ont permis de constater qu'il existe une influence importante du milieu politique sur ce programme. S'il est relativement facile d'obtenir des informations sur le nombre de subventions et les montants qui sont accordés annuellement, tous les gestionnaires soulignent qu'il est plus difficile de construire des indicateurs de performance vis-à-vis leurs actions et celles des organismes communautaires pour une période déterminée. Ceci s'explique par le fait qu'un gouvernement nouvellement élu peut soudainement accorder plus d'importance à une certaine problématique, l'hébergement pour les toxicomanes par exemple, au détriment d'un autre secteur qui avait été désigné comme prioritaire par un gouvernement précédent, disons les ressources pour hommes violents. En conséquence, si des indicateurs de performance pour la réhabilitation des hommes violents avaient été élaborés, il se pourrait qu'ils démontrent une stagnation ou un déclin suite à une nouvelle élection. Et ce n'est pas nécessairement parce que les gestionnaires ou les organismes communautaires feraient mal leur travail. Il se pourrait tout simplement que les budgets supplémentaires qui auraient servis à résoudre « définitivement » une problématique soient dorénavant octroyés à d'autres types d'organismes. En bout de ligne, l'influence des politiciens sur ce programme fait en sorte que l'application des concepts d'efficience et d'efficacité proposés par la LAP est plutôt hasardeuse.

Finalement, la troisième raison qui explique pourquoi la LAP a eu peu d'impact sur l'atteinte plus économique, efficiente et efficace des objectifs du PSOC découle du fait que les « nouveaux » pouvoirs de flexibilité en matière de gestion véhiculés par la LAP n'ont tout

simplement pas été accordés aux gestionnaires de premières lignes pour ce programme. En effet, les gestionnaires interrogés n'ont constaté aucun assouplissement significatif des règles administratives et des contrôles à priori en ce qui concerne les décisions qu'ils doivent prendre. Les mêmes processus décisionnels sont en vigueur depuis les dix dernières années et rien, pour l'instant, ne laisse croire que cette situation va changer dans les années à venir. Ceci s'explique probablement, comme il a été mentionné précédemment, par l'influence des politiciens quant aux priorités qui doivent être respectées. En considérant que les gestionnaires de premières lignes sont probablement les mieux placés pour déterminer quels sont les besoins les plus importants dans leur région, quels organismes communautaires devraient être privilégiés, et quels sont les mécanismes qui permettraient de faire un suivi adéquat de leurs actions, la LAP ne leur a pas permis d'utiliser leur capacité d'analyse et de gestion à ce niveau. Si, au niveau politique, la priorité est accordée aux organismes communautaires qui viennent en aide aux analphabètes par exemple, toutes les régions doivent accorder en premier lieu des ressources à ces organismes. D'une année à l'autre, cela perturbe assurément l'efficacité avec laquelle les gestionnaires tentent de résoudre les problèmes touchant à d'autres secteurs.

En bout de ligne, la contribution académique de cette recherche était d'apporter des éclaircissements sur l'impact des réformes administratives basées sur le Nouveau Management Public. En utilisant le Programme de soutien aux organismes communautaires comme unité d'analyse, nous avons vu que ce type de réforme n'a pas tellement d'impact pour un programme dont l'activité principale est d'octroyer des subventions. De cette manière, est-il possible de généraliser les conclusions de cette recherche à l'ensemble des programmes gouvernementaux québécois? Assurément, la réponse est non. Malgré l'utilisation d'une théorie pour guider ce mémoire et malgré l'utilisation d'un devis de recherche permettant de rassembler des informations crédibles et fiables sur les conséquences d'une réforme de type NMP sur un programme gouvernemental, la généralisation demeure inconcevable dans le cas présent. D'abord, la méthodologie utilisée ne le permet pas et, ensuite, l'échantillon employé est nettement insuffisant. Cependant, cette étude de cas nous a permis de réaliser que les programmes qui ont des objectifs flous et qui sont fortement influencés par le milieu politique s'inscrivent mal avec les objectifs visés par la LAP et de son cadre de gestion axée sur les résultats.

ANNEXE A**QUESTIONNAIRE DISTRIBUÉ AUX COORDONNATEURS (TRICES)
D'ORGANISMES COMMUNAUTAIRES**

1) Depuis l'année 2000, est-ce que l'Agence de la santé et des services sociaux qui vous accorde une subvention en vertu du Programme de soutien aux organismes communautaires a mis en place un système qui permet de vérifier davantage vos attentes ? (par exemple, des appels de satisfaction, des questionnaires, un services Internet, etc).

OUI ☐ NON ☐

Si oui, de quelle manière :

2) À l'égard du Programme de soutien aux organismes communautaires, avez-vous constaté des changements quant à la fréquence de vos rencontres avec votre Agence de la santé et des services sociaux depuis l'année 2000 ?

OUI ☐ NON ☐

Si oui, pouvez-vous brièvement décrire l'évolution des fréquences de vos rencontres :

3) Est-ce que votre organisme communautaire tient un registre du nombre de personne qui bénéficie annuellement de vos services ?

OUI ☐ NON ☐

4) Est-ce que votre organisme communautaire tient un registre du nombre de personne qui réutilise vos services ?

OUI ☐ NON ☐

5) Est-ce que votre organisme communautaire s'informe de la satisfaction des citoyens qui ont recours à vos services ?

OUI ☐ NON ☐

Si oui, de quelle manière procédez-vous :

6) Depuis l'année 2000, avez-vous constaté des changements administratifs quant aux procédures permettant d'obtenir une subvention accordée en vertu du Programme de soutien aux organismes communautaires ?

OUI ☐ NON ☐

Si oui, pouvez-vous décrire ces changements (qu'ils aient été positifs ou négatifs) :

MERCI BEAUCOUP POUR VOS RÉPONSES ET VOTRE COLLABORATION !

ANNEXE B

GUIDE UTILISÉ POUR LES ENTREVUES AUPRÈS DES GESTIONNAIRES DU PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

CONCEPTS À ÉVALUER : ÉCONOMIE ET EFFICIENCE

QUESTION : QUELS ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX ASSOUPPLISSEMENTS ADMINISTRATIFS OCTROYÉS AVEC LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE* QUANT À LA GESTION DU PSOC ?

INDICATEURS

A) Vérifier les changements quant à la gestion des ressources financières :

- Respect du budget
- Dépense de fonctionnement
- La gestion des déficits et des surplus
- La gestion des budgets discrétionnaires

B) Vérifier les changements quant à la gestion des contrats et des ressources matérielles :

- La gestion des acquisitions
- La gestion de l'impartition

C) Vérifier les changements quant aux procédures à suivre pour octroyer des subventions :

- La hausse ou la diminution des procédures
- La simplification ou la complexification des procédures

QUESTION : QUELLES SONT LES NOUVELLES RÈGLES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE D'EMBAUCHE ET DE PRIME AU RENDEMENT CONCERNANT LE PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ?

INDICATEURS

- Vérifier les changements quant à la gestion des ressources humaines et la présence de bonis de performance
- Vérifier le degré d'imputabilité du gestionnaire et celui de ses employés à la suite de la réforme
- Vérifier le niveau de réceptivité des bonis à la performance de la part du gestionnaire et de ses employés
- Vérifier l'évolution du nombre d'employés provenant de la fonction publique et de l'externe

QUESTION : QUELLES ONT ÉTÉ LES RESSOURCES HUMAINES, FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES INVESTIS DANS LE PROGRAMME ET COMMENT ONT-ELLES ÉTÉ RÉPARTIES ?

INDICATEURS

- Vérifier l'évolution du coût total de gestion du programme
- Vérifier l'évolution des montants accordés selon les objectifs du programme
- Vérifier l'évolution du nombre d'employés qui travaillent sur ce programme

QUESTION : QUEL EST L'OUTPUT DU PSOC ?

INDICATEURS

- Vérifier l'évolution du nombre de demandes reçues et analysées
- Vérifier l'évolution du nombre de projets subventionnés
- Vérifier l'évolution du nombre de personnes disponibles pour offrir de l'information
- Vérifier l'évolution du volume de demande d'information

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ASSURENT-ELLES UN LIEN ENTRE LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES, LES AGENCES DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ?

INDICATEURS

- Vérifier la présence d'une technologie différente
- Vérifier l'adéquation entre la technologie utilisée et les attentes des organismes communautaires
- Vérifier les changements apportés aux équipements, logiciels et programmes utilisés pour gérer le PSOC

QUESTION : LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES S'EST-IL DÉROULÉ CONFORMÉMENT À CE QUI ÉTAIT PRÉVU ?

INDICATEURS

- Vérifier l'évolution du délai moyen d'allocation des ressources
- Vérifier l'évolution du volume de demandes traitées dans les délais
- Vérifier l'évolution du retard moyen des demandes non traitées

QUESTION : DES PROBLÈMES DE COORDINATION ONT-ILS ÉTÉ RENCONTRÉS LORS DE L'APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE* EN CE QUI CONCERNE LE PSOC ?

INDICATEURS

- Vérifier le type de problèmes rencontrés
- Vérifier la manière de résoudre ces problèmes

- Vérifier l'évolution du nombre d'intervenants qui doivent être consultés avant de prendre une décision concernant une subvention

CONCEPTS À ÉVALUER : EFFICACITÉ

QUESTION : EST-CE QUE LA DÉCLARATION DE SERVICE AUX CITOYENS MENTIONNE LES ENGAGEMENTS DU PSOC À L'ÉGARD DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ?

INDICATEURS

- Vérifier les connaissances du gestionnaire vis-à-vis les engagements présents dans la déclaration de service aux citoyens du ministère et de son agence
- Vérifier les connaissances du gestionnaire concernant les mécanismes de traitement des plaintes de son organisation
- Vérifier l'évolution du nombre de plaintes reçues concernant le PSOC et les demandes de révision

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE LES RESPONSABLES DU PROGRAMME ONT-ILS VÉRIFIÉ LES ATTENTES ET LES EXIGENCES DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ?

INDICATEURS

- Vérifier auprès du gestionnaire la mise en place d'un système permettant de vérifier les attentes des organismes communautaires
- Vérifier l'évolution des rencontres du gestionnaire avec les organismes communautaires
- Vérifier si le gestionnaire conserve des informations socio-économiques quant aux secteurs d'activités des différents organismes communautaires

QUESTION : EST-CE QUE LES OBJECTIFS DU PSOC ET DES INDICATEURS DE MESURES ONT ÉTÉ SPÉCIFIÉS DANS LES PLANS STRATÉGIQUES ?

INDICATEURS

- Vérifier les connaissances du gestionnaire vis-à-vis les objectifs et les indicateurs contenus dans les plans stratégiques
- Vérifier auprès du gestionnaire si les plans stratégiques sont diffusés à l'intérieur de son organisation

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION PERMET-IL D'APPORTER DES AMÉLIORATIONS AU PSOC ?

INDICATEURS

- Vérifier si le gestionnaire constate un changement quant à son degré d'imputabilité
- Vérifier de quelles manières le gestionnaire participe à la rédaction du rapport annuel

- Vérifier l'évolution des rencontres entre le gestionnaire et ses partenaires administratifs quant à la gestion du PSOC

QUESTION : EST-CE QUE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE* FAVORISE LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DU PSOC ?

INDICATEURS

- Vérifier la continuité ou la mise en place de mécanismes de contrôle et d'évaluation
- Vérifier l'évolution des ressources allouées au contrôle et l'évaluation du PSOC
- Vérifier la fréquence des évaluations du PSOC

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam et Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman. 2001. « Reinventing government, or reinventing politics ? ». Dans *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Guy B. Peters et Jon Pierre, dir. New-York : Routledge. p. 24-34.
- Argyris, Chris. 1998. « L'empowerment ou les habits neufs de l'empereur ». *L'Expansion Management Review*, septembre : 25-30.
- Aucoin, Peter. 1997. « The Design of Public Organizations for the 21st Century : Why Bureaucracy Will Survive in Public Management ». *Canadian Public Administration*, vol. 40, no. 2 : 290-306.
- _____. 1995. *The new public management : Canada in comparative perspective*. Montreal, Qc : Institute for Research on Public Policy.
- _____. 1990. « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums ». *Governance*, 3 : 115-137.
- Aucoin, Peter et Donald J. Savoie, dir. 1998. *Gestion du changement stratégique : Leçons à Retenir de l'Examen des programmes*. Ottawa, Ont. : Centre canadien de gestion.
- Barker, Richard A. 1997. « How Can We Train Leaders if We Do Not Know What Leadership Is ? ». *Human Relations*, 50 (4) : 343-362.
- Barzelay, Michael. 2002. « Origins of the New Public Management ». Dans *New Public Management : Current trends and future prospects*. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne et Ewan Ferlie, dir. New-York : Routledge. p. 15-33.
- Beaudry, Jean et Benoît Gauthier. 1992. « L'évaluation de programme ». Dans *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*. Benoît Gauthier, dir. Montréal : Presses de l'Université du Québec. p. 425-452.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Bernier, Luc et Éric Hufty. 1997. « Les innovations manageriales au Québec ». Dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*. Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Publications du Québec. p. 351-366.
- Borins, Sandford. 2002. « New Public Management, North American style ». Dans *New Public Management : Current trends and future prospects*. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne et Ewan Ferlie, dir. New-York : Routledge. p. 181-193.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot et Pat Walsh. 1996. *Public Management : The New Zealand Model*. Auckland : Oxford University Press.

- Boyne, George A., Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell et Richard M. Walker. 2003. *Evaluating public management reforms*. Buckingham : Open University Press.
- Bourgault, Jacques. 2004a. « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience québécoise ». *Revue française d'administration publique*, no. 109 : 109-128.
- _____. 2004b. « La réforme et les défis de la fonction publique québécoise ». Dans *L'État québécois au XXI^e siècle*. Robert Bernier, dir. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec. p. 403-430.
- _____. 2000a. « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires ». Dans *Le parlementarisme canadien*. Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Presses de l'Université Laval. p. 313-338.
- _____. 2000b. « Managing in the public sector : Introduction and Overview ». Dans *Managing Publicly*. Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, dir. Toronto, Ont. : Institut d'administration publique du Canada.
- _____. 1997. « La haute direction ». Dans *L'État administrateur : modes et émergences*. Pierre Tremblay et André Bernard, dir. Sainte-foy, Qc : Presses de l'Université du Québec. p. 89-121.
- Bourgault, Jacques et Barbara Carroll. 1997. « La haute fonction publique canadienne : derniers vestiges de Whitehall ». Dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*. Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Publications du Québec. p. 95-106.
- Charih, Mohamed. 2000. « Executive Management in the Public Sector : Some Observations ». Dans *Managing Publicly*. Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, dir. Toronto, Ont. : Institut d'administration publique du Canada. p. 136-145.
- Deschênes, Jean-Claude et Gérard Divay. 1992. « La planification stratégique au ministère de l'Environnement du Québec : un cas vécu ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Roland Parenteau et Gérard Éthier, dir. Sillery, Qc : Presses de l'Université du Québec. p. 403-419.
- Delavallée, Éric. 2002. « Panne de théories et crise du management ». *L'Expansion Management Review*, juin : 90-97.
- Delavallée, Éric et Pierre Morin. 2001. « Le management à l'école de la sociologie ». *L'Expansion Management Review*, mars : 42-49.
- Demers, Jacynthe et Ian Gow. 2002. « Gestion des ressources humaines et Nouveau Management public : opinions de gestionnaires fédéraux et québécois ». *Administration publique du Canada*, vol.45, no.4 : 512-538.
- Donahue, John D., dir. 1999. *Making Washington Work : Tales of Innovation in the Federal Government*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Durand, Claire et André Blais. « La mesure ». Dans *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Benoît Gauthier, dir. Sainte-Foy, Qc : Presses de l'Université du Québec. p. 159-184.

Fortmann, Michel. 1993. « Les processus décisionnels administratifs ». Dans *Introduction à l'administration publique*. James Ian Gow, Michel Barrette et Stéphane Dion, dir. Boucherville, Qc : Gaëtan Morin. p. 54-77.

Fox, Kevin J., dir. 2002. *Efficiency in the Public Sector*. Boston : Kluwer Academic Publishers.

Fredericks, Kimberly A., Joanne G. Carman et Thomas A. Birkland. 2002. « Program evaluation in a challenging authorizing environment : intergovernmental and interorganizational factors ». Dans *Responding to sponsors and stakeholders in complicated evaluation environments*. Rakesh Mohan, dir. San-Francisco : Jossey-Bass. p. 5-21.

Gauthier, Benoît, dir. 1997. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Sainte-Foy, Qc : Presses de l'Université du Québec.

Gortner, Harold F., Julianne Mahler, Jeanne Bell Nicholson, Daniel Maltais et Albert Dumas. 1993. *La gestion des organisations publiques*. Sainte-Foy, Qc : Presses de l'Université du Québec.

Gouvernement du Québec. 2004. *Plan de modernisation 2004-2007*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.

_____.2003a. *Programme de soutien aux organismes communautaires 2004-2005*. Québec : La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux.

_____.2003b. *Discours du premier ministre du Québec, M. Jean Charest, à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature*. Québec : Bureau du premier ministre.

_____.2002a. *Agir pour de meilleurs services aux citoyens*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.

_____.2002b. *Guide sur la gestion axée sur les résultats*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.

_____.2002c. *L'évaluation de programme : document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.

_____.1999. *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Gow, James Ian. 2004. *Un modèle canadien d'administration publique ?* Ottawa, Ont. : École de la fonction publique du Canada.

Halligan, John. 2001. « Comparing Public Sector Reform in the OECD ». Dans *Public Sector Reform : An International Perspective*. Brendan C. Nolan, dir. New-York : Palgrave. p. 3-18.

Heinrich, Carolyn J. et Laurence E. Lynn Jr., dir. 2000. *Governance and Performance : New Perspectives*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.

Hogwood, Brian W., David Judge et Murray McVicar. 2001. « Agencies, ministers and civil Servants in Britain ». Dans *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Guy B. Peters et Jon Pierre, dir. New-York : Routledge. p. 35-44.

- Hood, Christopher. 2002. « Controls, Bargains, and Cheating : The Politics of Public-Service Reform ». *Journal of Public Administration : Research and Theory*, vol.12, no.3 : 309-332.
- _____.1996. « United Kingdom : From Second Chance to Near-Miss Learning ». Dans *Lessons from experience : experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Johan P. Olsen et Guy B. Peters, dir. Oslo : Scandinavian University Press. p. 36-70.
- _____.1991. « A Public Management for All Seasons ». *Public Administration*, 69 : 3-19.
- Hood, Christopher et Guy B. Peters. 2004. « The Middle Aging of New Public Management : Into the Age of Paradox ? ». *Journal of Public Administration : Research and Theory*, vol.14, no.3 : 267-282.
- Ingraham, Patricia W. et Amy Kneeder Donahue. 2000. « Dissecting the Black Box Revisited : Characterizing Government Management Capacity ». Dans *Governance and Performance : New Perspectives*. Carolyn J. Heinrich et Laurence E. Lynn Jr., dir. Washington, D.C. : Georgetown University Press. p. 292-315.
- Jauvin, Nicole. 1997. « Gouvernement, ministres, macro-organigramme et réseaux ». Dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*. Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Publications du Québec. p. 43-57.
- Kamarek, Elaine C. 2000. « Globalization and Public Administration Reform ». Dans *Governance in a Globalizing World*. Joseph S. Nye Jr. et John D. Donahue, dir. Washington, D.C. : Brookings Institution Press. p. 229-252.
- Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye Jr. 2000. « Introduction ». Dans *Governance in a Globalizing World*. Joseph S. Nye Jr. et John D. Donahue, dir. Washington, D.C. : Brookings Institution Press. p. 1-41.
- Kernaghan, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins. 2001. *L'administration publique de l'avenir*. Toronto : Institut d'administration publique du Canada.
- Kets de Vries, Manfred. 1997. « Ces patrons qui font la différence ». *L'Expansion Management Review*, mars : 46-54.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution : a report on the transformation of governance*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Kroeger, Arthur. 1998. « Les organismes centraux et l'Examen des programmes ». Dans *Gestion du changement stratégique : Leçons à Retenir de l'Examen des programmes*. Peter Aucoin et Donald J. Savoie, dir. Ottawa, Ont. : Centre canadien de gestion. p.11-41.
- Layne, Judy. 1999. « L'art d'évaluer les programmes ». *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, vol. 29, no. 2-3 : 1-10.
- Lovell, Knox C.A. 2002. « Performance assessment in the Public Sector ». Dans *Efficiency*

- in the Public Sector*. Kevin J. Fox, dir. Boston :Kluwer Academic Publishers.p 11-33.
- Marceau, Richard, Daniel Otis et Pierre Simard. 1992. « La planification d'une évaluation de programme ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Roland Parenteau, dir. Sillery, Qc : Presses de l'Université du Québec. p. 445-480.
- Massicotte, Louis. 2000. « Le pouvoir exécutif : la monarchie et le Conseil des ministres ». Dans *Le parlementarisme canadien*. Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Presses de l'Université Laval. p. 265-296.
- McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne et Ewan Ferlie, dir. 2002. *New Public Management : Current trends and future prospects*. New-York : Routledge.
- Meek, Lynn V. 2001. « Australian Public Sector Reform ». Dans *Public Sector Reform : An International Perspective*. Brendan C. Nolan, dir. New-York : Palgrave. p. 33-48.
- Mercier, Jean. 2002. *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*. Québec, Qc : Les Presses de l'Université Laval.
- Micklethwait, John et Adrian Wooldridge. 1997. « Modes en or, théories en toc ». *L'Expansion Management Review*, septembre : 56-65.
- Minogue, Martin, Charles Polidano et David Hulme, dir. 1998. *Beyond the new public management : changing ideas and practices in governance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Newland, Chester A. 2001. « Public Management and Reform in the United States ». Dans *Public Sector Reform : An International Perspective*. Brendan C. Nolan, dir. New-York : Palgrave. p. 21-32.
- Nolan, Brendan C., dir. 2001. *Public Sector Reform : An International Perspective*. New-York : Palgrave.
- Observatoire de l'administration publique. 2004. *Synthèse de la gestion des agences dans quelques administrations de l'OCDE*. Québec : Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Olsen, Johan P. et Guy B. Peters, dir. 1996. *Lessons from experience : experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo : Scandinavian University Press.
- Osborne, David et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA : Addison-Wesley Pub. Co..
- Peters, Guy B. 2002. « The Changing nature of Public Administration : From Easy Answers to Hard Questions ». *The Asian Journal of Public Administration*, vol.24, no.2 :153-183.
- _____.2001. *The Politics of Bureaucracy*. New-York : Routledge.
- Peters, Guy B. et Jon Pierre, dir. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative*

- Reform*. New-York : Routledge.
- Pollitt, Christopher. 2003. *The Essential Public Manager*. Philadelphia : Open University Press.
- _____. 2002. « The New Public Management in international perspective : An analysis of impacts and effects ». Dans *New Public Management : Current trends and future prospects*. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne et Ewan Ferlie, dir. New-York : Routledge. p. 274-292.
- _____. 1998. « Retour au gestionnariat ». Dans *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms*. Guy B. Peters et Donald J. Savoie, dir. Ottawa, Ont. : Centre canadien de Gestion. p. 33-57
- _____. 1990. *Managerialism and the public services : the Anglo-American experience*. Oxford : Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. New-York : Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hilkka Summa et Marit Waerness. 1999. *Performance or compliance : performance audit and public management in five countries*. New-York : Oxford University Press.
- Royse, David D. 2001. *Program evaluation : an introduction*. Chicago : Nelson-Hall.
- Saint-Martin, Denis. 2000. *Building the New Managerialist State : Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. New-York : Oxford University Press.
- Savoie, Donald J. 2003. *Breaking the Bargain. Public Servants, Ministers, and Parliament*. Toronto : University of Toronto Press.
- _____. 1998. « Fifteen Years of Reform : What Have We Learned ». Dans *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms*. Guy B. Peters et Donald J. Savoie, dir. Ottawa, Ont. : Centre canadien de Gestion. p. 394-414.
- _____. 1995. « Mondialisation, États-nations et fonction publique ». Dans *Les Nouveaux défis de la gouvernance*. Guy B. Peters et Donald J. Savoie, dir. Ottawa, Ont. : Centre canadien de gestion. p. 71-98.
- Scott, Richard W. 1992. *Organizations: rational, natural, and open systems*. New-Jersey : Prentice Hall.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 1998. « Modèles d'évaluation ». Dans *Méthodes d'évaluation des programmes : mesure et attributions des résultats*. 3^e édition, 159 pages, chapitre 3, p. 37-61. http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/meth/pem-mep_f.pdf
- Sutherland, S.L. et J.R. Mitchell. 1997. « L'Administration et le Parlement ». Dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*. Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir. Sainte-Foy, Qc : Les Publications du Québec. p. 27-41.
- Thomas, Paul G. 2000. « Mintzberg on Public Management : The Wider Theoretical Debate ». Dans *Managing Publicly*. Henry Mintzerg et Jacques Bourgault, dir. Toronto, Ont. : Institut d'administration publique du Canada. p. 146-156.

- _____.1998. « L'impartition : enjeux sur le plan des politiques et de la gestion ». Dans *Gestion du changement stratégique : Leçons à Retenir de l'Examen des programmes*. Peter Aucoin et Donald J. Savoie, dir. Ottawa, Ont. : Centre canadien de gestion. p. 199-257.
- _____.1993. « Coping with change : How Public and Private Organizations Read and Respond to Turbulent External Environments ». Dans *Rethinking government : reform or reinvention ?* Leslie F. Seidle, dir. Montreal, Qc : Institute for Research on Public Policy. p. 31-62.
- Toonen, Theo A. 2001. « The comparative dimension of administrative reform ». Dans *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Guy B. Peters et Jon Pierre, dir. New-York : Routledge. p. 183-201.
- Turgeon, J. et N. Dubois. 2000. « L'évaluation des politiques et des programmes au niveau du gouvernement fédéral canadien ». Dans *L'évaluation au service de l'avenir : rapport annuel 1999*. Conseil national de l'évaluation, dir. Paris : La documentation française. p. 167-188.
- Vedung, Evert. 1997. *Public policy and Program evaluation*. New-Brunswick, USA : Transaction Publishers.
- Vérificateur général du Québec. 2004. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I*. http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/Rapp_2004_1/Rapport.pdf
- _____.1996. « Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale ». Dans *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome II, chapitre 4*. http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp96_2/pdf/chap04.pdf
- Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation : methods for studying programs and policies*. New-Jersey : Prentice Hall.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy : What Governments Do and Why They Do It*. New-York : Basic Books.
- Zussman, David et Jennifer Smith. 2000. « Modelling the Public Manager : Is it Possible ». Dans *Managing Publicly*. Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, dir. Toronto, Ont. : Institut d'administration publique du Canada. p. 123-135.